

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE RACHAT DES OFFICES MINISTÉRIELS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Lundi 25 Avril 1910, à 3 heures.

PAR

JEAN CROZET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
ANCIEN PREMIER CLERC DE NOTAIRE A PARIS
ADJOINT AU MAIRE DU XVI^e ARRONDISSEMENT
JUGE DE PAIX SUPPLÉANT DU XVI^e ARRONDISSEMENT

Président : M. WEISS, *professeur.*
Suffragants : { MM. MAY, *professeur.*
 TISSIER, *professeur.*

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE RACHAT DES OFFICES MINISTÉRIELS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Lundi 25 Avril 1910, à 3 heures.

PAR

JEAN CROZET

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ANCIEN PREMIER CLERC DE NOTAIRE A PARIS

ADJOINT AU MAIRE DU XVI^e ARRONDISSEMENT

JUGE DE PAIX SUPPLÉANT DU XVI^e ARRONDISSEMENT



Président : M. WEISS, professeur.

Suffragants : { MM. MAY, professeur.
 TISSIER, professeur.

PARIS

EMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

—
1910

BIBLIOGRAPHIE

- AMIAUD. — Le notariat en Russie.
Annuaire de Législation étrangère. — Années 1884, 1885, 1890, 1898.
- AUBERT. — Le Parlement de Paris de Philippe le Bel à Charles V.
Archives Parlementaires, tome XXX.
- AVENEL (Vicomte G. d'). — Histoire économique de la propriété, des salaires et des prix.
- BATAILLARD. — Mœurs judiciaires de la France du xvi^e au xix^e siècle.
— Du droit de propriété et de transmission des offices ministériels. 1840. Paris.
- BAUDE. — Revue des Deux-Mondes, 15 septembre 1855.
- BEAUREGARD. — Revue politique et parlementaire. Année 1897.
- BELLÔT. — Loi sur la procédure du canton de Genève. 1877.
- BERNARD (Emile). — La Réforme du notariat en Alsace-Lorraine. Thèse. Lille, 1907.
- BOITEAU (Paul). — Fortune publique et privée de la France. 2 vol.
- BODIN. — Les six livres de la République.
- BOUTARIC. — Institutions militaires de la France.
- BROUSOIS (Albert). — Du monopole des agents de change et de sa suppression.
- BRU (César). — Revue critique de Législation et de jurisprudence. Année 1904.
- BUGNOTTET et NOIRPOUDRE DE SAUVIGNY. — Etudes administratives et judiciaires de Londres et de l'Angleterre. 1890.
- Crozet *

Bulletin de la Société de Législation comparée. Années 1872, 1873, 1896, 1898.

CHARRIER. — Le notariat français, son organisation, son rôle. Réformes proposées. Thèse. Paris, 1905.

CHEVILLARD. — Le stock-exchange.

DALLOZ. — Répertoire. V. Forêts, offices.

DENISART. — Décisions nouvelles, 7^e éd. Paris, 1771.

DENISART et MERLIN. — Voyez au mot Perruquiers.

Documents parlementaires. Chambre, 1900, n^o 1050.

— Sénat, 1902. Annexe n^o 324 ; 1903. Annexe n^o 65.

DUBARLE. — Code d'organisation judiciaire allemand.

Economiste français, n^o du 25 avril 1903.

ESMEIN. — Cours élémentaire d'histoire du droit français. 5^e édit.

— Cours annuel de Doctorat.

FLACH. — Revue Générale d'administration. Année 1881.

FONTANON. — Les Edicts et ordonnances des rois de France. 1611.

FRANQUEVILLE (de). — Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre. 2 vol.

GARSONNET. — Procédure civile.

GELLÉ. — Rapport fait au nom de la Commission de Législation fiscale. Doc. parl. Chambre 1900. J. off., p. 1050.

GLASSON. — Grande Encyclopédie. Avoué.

— Histoire du Droit et des Institutions de l'Angleterre.

GRAVIER. — Les prévôts royaux du XI^e au XIV^e siècle. Revue de Droit français et étranger 1903, n^o 4, p. 538.

GUÉRY (Henry). — Les fonctions officieuses des notaires. Thèse. Lille, 1909.

GUIHAIRE (Albert). — De l'organisation du notariat et des principales réformes qu'elle comporte. Thèse. Rennes, 1901.

GUILLARD (E.). — Journal de Droit international privé. Année 1877.

HURSON. — Etude sur une réorganisation du notariat.

ISAMBERT. — Recueil des anciennes lois françaises.

JEANNEST SAINT-HILAIRE. — Du notariat et des offices. 1888.

JOINVILLE. — Histoire de saint Louis. 2^e Partie. Collection Petitot.

Journal des Economistes. Année 1867.

- LA BRUYÈRE. — Les caractères ou les mœurs de ce siècle.
- LA ROCHE FLAVIN. — Treize livres des Parlements.
- Le BRET. — Souveraineté du Roy.
- LE TROSNE. — De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt.
- LÉVY-RAPHAEL. — Revue des Deux-Mondes. 1897.
- LOYSEAU. — Traité des offices.
- LOUIS-LUCAS. — Etude sur la vénalité des charges et des fonctions publiques et sur celles des officiers ministériels depuis l'antiquité romaine jusqu'à nos jours.
- MIGNET. — Notices historiques. Notice sur le Comte Siméon.
- MILLIARD (G.). — Le notariat sous la Révolution. Thèse. Paris, 1908.
- MIRABEAU. — L'ami des hommes.
- MONTAIGNE. — Essais.
- MONTESQUIEU. — L'esprit des Lois.
- NEYMARCK (Alfred). — De l'organisation des marchés financiers en France et à l'étranger.
- Pandectes Françaises. — Agent de change.
- PAPPAFAVA WLADIMIR. — Notice sur l'organisation du barreau hongrois. Paris, 1900.
- PASQUIER (Etienne). — Recherches de la France.
- PICOT. — Histoire des Etats Généraux.
- RAOUL DE LA GRASSERIE. — Etat actuel et réforme du notariat en France. 1898.
- De l'abolition de la vénalité des offices et de leur rachat. Paris, 1890.
- RAYNOUARD. — Droit Municipal de la France.
- RENEAUME (Octave). — Du régime des offices ministériels et de leur suppression. Thèse. Rennes, 1907.
- Répertoire général du Droit français. Agent de change.
- Revue critique de législation et de jurisprudence. 1904, p. 307.
- Revue de Droit international. 1869.
- Revue du notariat. 1901.
- Revue pratique du notariat. Année 1877.
- ROSSI. — Leçons d'Economie politique.
- ROYÈRE (Léonce). — Parallèle entre la procédure des actions administratives et la procédure judiciaire. Thèse. Paris, 1901.

SCHOLL (Aurélien). — L'agent d'affaires.

SELIM. — Aperçu de la Loi anglaise.

THEUREAU. — Etude sur la vénalité des offices. Paris, 1868.

VOLTAIRE. — Siècle de Louis XIV.

— Dictionnaire philosophique.

VARENNE. — Etude critique sur le droit de cession des offices ministériels. Paris, 1897.

VRAYE. — De la réforme judiciaire. 1882.

INTRODUCTION

A toute époque et en tous pays, le choix de ceux qui participent à l'exercice du pouvoir, exercent une fonction, a toujours constitué un difficile problème. Malgré une opinion courante, passée en axiome en France, d'après laquelle les fonctions publiques seraient, chez nous, plus particulièrement recherchées, il semble bien que cette situation ne soit pas spéciale à notre pays. L'exercice des fonctions publiques, sous quelque forme qu'elle se soit présentée, a toujours et en tous lieux, suscité les plus avides convoitises. La raison en est simple et facile à comprendre. La participation à l'exercice du pouvoir a toujours été et est encore, dans la mesure de l'importance de la fonction exercée, une source soit d'honneurs, soit de profits, soit le plus souvent de profits et d'honneurs. Elle est, de plus, l'unique source de tels avantages, qui soit à la portée de tous, puisqu'il ne faut pour en jouir qu'une seule condition, être choisi, être désigné, en un mot être nommé. La nomination tient lieu ici de tout

ce qu'il faut pour réussir ailleurs. C'est pour ces raisons qu'est si important le mode de nomination à adopter pour les titulaires de ces emplois. Aussi, les modes les plus divers ont-ils été usités, soit tour à tour, soit concurremment. Ils se ramènent cependant à trois principaux : l'élection par les administrés, la libre désignation par les autorités qui exercent le pouvoir, la cession à prix d'argent.

Le premier procédé en vigueur actuellement en France où il a l'importance que l'on sait, était le seul qui fut pratiqué à Rome, sous la République ; parfait en théorie et au début, dit-on, quand la vertu, chère à Montesquieu et aux théoriciens politiques, guidait seule les actions des hommes, il apparut, par la suite, avec le cortège de défauts que l'expérience tend à démontrer de plus en plus comme inévitables : d'une part, l'incompétence des élus, de l'autre le développement progressif et incoercible d'une corruption générale. Des résultats analogues se font déjà sentir en France et leur extension n'est pas sans inquiéter, dès aujourd'hui, les hommes les plus sincèrement attachés à nos institutions.

A Rome, on obtenait les suffrages par tous les moyens possibles, au nombre desquels les plus employés, parce que sans doute, les plus efficaces, furent sans contredit : la violence, l'intimidation et la corruption à prix d'argent. On

les achetait clandestinement d'abord, ouvertement plus tard, mais continuellement, malgré toutes les interdictions portées par des lois nombreuses.

Ce dernier trait caractérise ces pratiques, à cette époque ; elles sont nettement illégales, prosrites par la législation, mais passées dans les mœurs et méthodiquement organisées. Elles se perpétuèrent jusqu'au jour où elles s'étendirent à la « Souveraine dignité Impériale », selon l'expression de Loyseau (1). Ces pratiques contraires à la loi, ces abus de toute sorte et la corruption générale qui s'en suivit discréditèrent les *électeurs* et contribuèrent, dans la plus large mesure, à faire abandonner ce mode de désignation des individus appelés à excercer les fonctions publiques.

Il importe toutefois de remarquer qu'à aucun moment, ni la loi, ni l'Autorité ne s'associèrent à ces pratiques soit pour les légaliser, soit pour en tirer parti ou bénéfice.

Petit à petit, sous le Principat d'abord, sous la Monarchie ensuite, s'établit un autre système, celui de la nomination par le Souverain. Ce qui caractérise ce procédé, c'est l'arbitraire, fleurissant dans tout son éclat et dans toute sa splendeur, sans, pour cela, faire le moindre tort à

1. *Traité des Offices*, l. III, ch. I, n. 43 et 44.

l'intrigue et à la corruption qui avaient marqué l'époque précédente. Il n'y fut apporté d'autre correctif que celui d'un changement de titulaires : au lieu de s'exercer, comme précédemment, vis-à-vis et au profit de l'électeur, du simple citoyen, elles devinrent l'apanage des favoris et des courtisans ; c'est à eux que désormais elles profitèrent. On n'acheta plus les suffrages, mais on se concilia, à prix d'argent, la faveur des puissants du jour, des affranchis, passés maîtres dans l'art de l'intrigue, de tous ceux, en un mot, qui étaient en situation d'exercer une influence sur la toute puissante volonté du prince, souveraine dispensatrice des places.

Ce système, qui est à peu près la règle, en France, pour le plus grand nombre des fonctions, dont le titulaire n'est pas désigné par l'élection, ne paraît pas avoir assuré à un plus haut degré que le précédent, même de nos jours, la compétence des fonctionnaires, ni proscrit tout à fait la corruption. Des troubles récents, qui eurent le favoritisme pour cause, l'ont surabondamment démontré, ainsi qu'une agitation peut-être plus profonde et plus grosse de dangers qu'on n'a voulu le dire et le croire,

Au Moyen Age, la Royauté fit plus et mieux. Elle érigea en système ce qui ne s'était jamais fait à Rome que d'une manière déguisée et hypocrite. Elle pratiqua à son profit, sans forme,

sans détour, ce qui s'était fait au profit de l'électeur ou à celui du courtisan, elle mit en vente à l'encan, les charges publiques. Elle les vendit, non pas accidentellement, mais systématiquement et tenta d'exploiter, comme un moyen financier, cette passion, prétendument française, d'exercer les fonctions publiques. Elle s'efforça d'étendre à tous les services publics, ce mode de recrutement ; c'est le régime connu sous le nom de *vénalité*, qui comporte des variantes que nous aurons à exposer.

Les résultats de ce système seraient un peu différents des deux précédents. Nous verrons même qu'il a trouvé grâce devant deux grands hommes politiques : un homme d'Etat, Richelieu ; un théoricien, Montesquieu. Ils l'ont même présenté comme supérieur aux deux premiers. Mais il a contre lui, qu'il heurte de front, qu'il contredit, un principe de droit public, depuis longtemps hors de discussion, en vertu duquel les charges et fonctions publiques sont hors du commerce et ne sauraient être traitées comme affaires privées.

Tels sont brièvement exposés, avec les critiques qu'ils soulèvent, les trois systèmes qui ont été employés et entre lesquels on a à choisir pour le recrutement des fonctionnaires : l'élection, la nomination, la cession de la charge à prix d'argent.

Il faut avouer qu'à cet égard, notre régime moderne fait preuve d'un large et tranquille-ecclésiastisme. Il a adopté et emploie simultanément les trois procédés :

En matière politique, il recourt à l'élection, faite le plus souvent au suffrage universel ;

En matière administrative et judiciaire pour les magistrats de tout ordre, c'est la nomination par le chef de l'Etat ou en son nom, qui est usitée ;

Enfin, *pour un certain nombre d'auxiliaires de la justice et pour certaines professions* que, pour des raisons diverses, on a cru devoir réglementer spécialement et placer sous le régime de monopole, on a établi un système qui, sans être la vénalité, telle que la pratiquait la Royauté, a tous les inconvénients de celle-ci sans en avoir tous les avantages.

C'est ce dernier système que nous nous proposons d'étudier, au point de vue suivant. En raison tant de sa contradiction avec les principes les moins contestés de notre droit public que du petit nombre de cas, dans lesquels il est pratiqué, il se présente avec un caractère nettement exceptionnel ; sa disparition a été demandée et proposée, mais non son extension à d'autres fonctions publiques. Cette suppression, qui ne saurait être discutée si on se place au point de vue des principes, est vivement combattue. Les partisans

du régime actuel le défendent en se plaçant au point de vue de l'utilité et des faits. L'abandonner, disent-ils en substance, c'est se condamner à recourir à l'un ou à l'autre des deux autres systèmes : l'élection ou la nomination. On ne saurait songer à la première, pour des fonctions qui exigent de leurs titulaires des connaissances professionnelles, une certaine compétence qu'assure le régime adopté pour les professions auxquelles il s'applique. Reste donc la nomination. Et alors surgissent toutes les objections connues, dirigées contre le fonctionnaire, que nous reproduirons et examinerons.

Tel est en quelques mots, le débat que nous allons exposer, le problème que nous voulons étudier. Nous pensons que pour traiter la question à fond, pour en connaître tous les détails, il est nécessaire de rappeler brièvement l'histoire de la vénalité des offices, dont le régime actuel n'est qu'un succédané ! Nous montrerons comment elle est née, comment elle s'est développée, quels caractères elle a revêtu, ainsi que les circonstances dans lesquelles s'est constitué et établi le régime présentement en vigueur. Ces développements feront l'objet d'une première partie. Nous ne lui donnerons que l'étendue strictement nécessaire pour que l'exposé en soit clair et que ressortent bien nettement les points dont la connaissance sera nécessaire pour l'étude

que nous nous proposons de faire. Cette partie de notre sujet a déjà fait l'objet d'ouvrages nombreux, de travaux remarquables et définitifs, après lesquels le nôtre ne pourrait contenir que des redites.

Dans une deuxième partie, nous exposerons la critique du régime de vénalité, soit intégral comme celui adopté par la Royauté, soit atténué comme celui dont on demande actuellement la suppression. Nous reproduirons les appréciations dont il a été l'objet aux diverses époques, tant de la part des écrivains que de celle des publicistes et des hommes d'Etat. Nous résumerons les arguments de ceux qui en demandent le maintien et ceux des auteurs et des hommes politiques qui l'attaquent et en demandent la suppression.

Enfin, dans une dernière partie, nous examinerons les changements qui ont été proposés et les solutions qui pourraient être adoptées pour supprimer la vénalité. Notre plan semble donc pouvoir se résumer dans ces trois mots : les faits, la critique, les projets de réforme.

On pourrait objecter que, sous cette forme, il préjuge de la solution à donner à la question dont nous entreprenons l'étude. Mais on remarquera que la division adoptée est imposée par l'état même de la question et le point où en est arrivé la discussion. Personne ne conteste l'exac-

titude des critiques ; personne ne méconnaît la contradiction avec les principes du droit public que présente le régime des offices ministériels ; on s'accorde encore pour admettre que cette contradiction est irréductible et que la vénalité des charges telle qu'elle existe, a, aux divers points de vue, plus d'inconvénients que d'avantages.

La seule objection qu'on élève contre sa disparition, le seul argument ou du moins celui sur lequel on insiste le plus, comme étant le plus fort, est tiré des défauts du système auquel on serait obligé de recourir pour le remplacer. Dans ces conditions, il est tout indiqué qu'une étude sur la question, non seulement n'aurait ni portée ni signification si elle négligeait ce point, mais encore que c'est surtout sur lui qu'elle doit insister, ce que nous nous proposons de faire.

PREMIÈRE PARTIE

LES FAITS

CHAPITRE PREMIER

LA VÉNALITÉ SOUS L'ANCIEN RÉGIME

§ 1

Son étendue.

Puisque la vénalité n'est au fond qu'un des aspects de la question de la désignation des collaborateurs du souverain, il nous faut exposer comment ce choix et cette désignation ont été faits sous la Royauté.

Aux débuts, la question ne présente pas gran-

des difficultés, en raison du petit nombre de collaborateurs qui sont nécessaires. La souveraineté du roi ne porte que sur un territoire tout à fait restreint et elle est limitée par celle des seigneurs locaux. D'autre part, les attributions de cette souveraineté sont peu nombreuses, aussi le roi y pourvoit-il facilement seul ou assisté de ses compagnons d'armes

Mais, par la suite, au fur et à mesure que s'accroissent les territoires sur lesquels elle s'exerce, qu'elle triomphe de plus en plus des pouvoirs des seigneurs, enfin, que l'autorité royale se trouve obligée de satisfaire à des besoins nouveaux, elle est dans la nécessité de recourir à des représentants plus nombreux. Une autre cause contribua encore, au début, à restreindre leur nombre, conformément à la tradition antérieure et à la loi naturelle des gouvernements peu développés : ils concentraient entre leurs mains tous les pouvoirs. Leurs attributions n'étaient pas spécialisées. C'est avec ces caractères que nous apparaissent les premiers représentants de la Royauté, les prévôts, qui furent pendant un certain temps les seuls. Placés à la tête d'une circonscription, ils réunissaient dans leurs mains les divers pouvoirs alors exercés : pouvoirs militaires, puisqu'ils sont chargés de transmettre les semonces aux hommes qui doivent le service militaire à l'ost du roi et de con-

duire les contingents ainsi réunis ; pouvoirs judiciaires, car ils furent longtemps les seuls juges locaux de la monarchie capétienne ; pouvoirs financiers, puisqu'ils sont chargés de faire rentrer et de verser au trésor royal les revenus du domaine, dans leur prévôté. M. Esmein (1) soutient que ces dernières attributions étaient considérées comme les plus importantes et que c'est ce qui a décidé la manière dont furent anciennement choisis les prévôts. Les rois, pour éviter que la charge s'inféodât, selon la tendance de l'époque, ne la conférèrent que pour un temps très court et à un titre tout à fait spécial. Ils la donnèrent à ferme ou « vendirent à temps » selon l'expression des vieux textes.

Ce mode de nomination aurait pu être inspiré aussi par la conception qu'on avait alors de la justice. Si elle était un devoir, une obligation, pour qui était chargé de la rendre, elle était surtout une source de revenus. Quoi d'étonnant que la seconde considération l'ait emporté sur la première et qu'on ait été ainsi amené à affermer les produits de justice au même titre que les droits domaniaux, à charge pour le preneur de rendre la justice aux sujets du bailleur. C'est ce que faisaient les ducs et comtes dans

1. *Cours élémentaire d'histoire du Droit français*, 5^e éd. *Passim* et *Cours annuel de doctorat*.

leurs fiefs, rien d'étonnant que les rois l'aient fait sur leurs domaines.

Quoiqu'il en soit, sous saint Louis, les prévôtés sont données à ferme pour une année, comme tous les revenus du roi (1). Joinville se plaint déjà que la Prévôté de Paris « se vendrait au plus offrant dont il advenait que plusieurs pilleries et maléfices s'en faisaient et estait totalement justice corrompue par faveur d'amis et par dons et promesses » (2).

L'Eglise, consultée sur la moralité de l'opération, répondit par l'organe de saint Thomas d'Aquin (3) qu'en raison de son objet qui était temporel, cette vente était licite. Par suite des inconvénients qu'elle entraîne, des abus qu'elle permet, les populations font entendre les plus vives réclamations. Pendant plusieurs siècles, la Royauté est tiraillée, ballottée entre la nécessité d'y donner satisfaction et l'impossibilité où elle se trouve de renoncer à un système qui présentait, pour elle, l'énorme avantage de toucher d'avance et en une seule fois plusieurs

1. Loyseau, *op. cit.* Liv. III, chap. I, n. 67. — *Les prévôts royaux du XI^e au XIV^e siècle* par Gravier. *Nouvelle revue du droit français et étranger*, 1903, n. 4, p. 538. — Pasquier. *Recherches*, liv. IV, ch. XVII. Ord. de 1234. Art. 7. Isambert, t. I, n. 264 et s.

2. *Histoire de saint Louis*, 2^e partie. Collection Petitot, 1^{re} série, t. II, p. 396.

3. Loyseau, *op. cit.* Liv. III, chap. VII, n. 21.

années de revenus. Aussi, voit-on Philippe le Bel et Philippe le Long y recourir pendant toute la durée de leur règne, tandis que d'autres rois, comme saint Louis, s'étaient efforcés d'adopter le système opposé, connu sous le nom de *garde*. Il consistait, ainsi que l'indique le terme, à conserver par devers soi, à ne pas aliéner cette fonction, à *garder*, en un mot, le droit de désigner celui qui l'exercerait au nom du roi. Dans cette première période, le système de la ferme et celui de la garde, sont tour à tour adoptés par les mêmes rois. Sous la pression des plaintes que font entendre les Etats Généraux, selon qu'ils sont plus ou moins forts, on leur accorde, comme en 1356 au cours de la captivité du roi Jean, que les « prévostés, tabellionnages, vicomtés, clergies et autres offices appartenant au fait de justice ne seront pas vendues dorénavant ni baillées à ferme mais en garde et par le conseil des gens du pays et des pays voisins ». Mais l'année d'après, la ferme était remise en vigueur pour être condamnée de nouveau et disparaître en 1360. Elle reparait en 1362, est supprimée en 1408 et rétablie en 1415 par suite des besoins d'argent résultant de la guerre de Cent Ans. Tout ce que purent obtenir les Etats Généraux, ce fut que les prévôtés ne seraient afferchées que pour un temps très court — trois ans — au bout desquels la préva-

rication des acquéreurs serait punie, s'il y avait lieu.

On ne saurait soutenir qu'il y eut dans ces pratiques, *vénalité*, au sens précis qu'on est habitué à donner à ce terme.

On pourrait dire, semble-t-il, qu'elles constituent un mode spécial d'exécution d'un service public plutôt que l'aliénation d'une fonction ; c'est ainsi qu'on n'a jamais taxé de vénalité la pratique de la ferme, appliquée pendant toute la durée de l'ancien régime, au recouvrement de la plus grande partie des impôts. Il nous paraît que cette manière de faire était assez analogue à ce qui se passe de nos jours, pour certains services publics, exploités par des concessionnaires. A ces derniers, on a cédé un droit analogue à celui qui résultait de la mise en ferme. Tous les services soumis à ce régime se trouvaient donc alors exécutés dans des conditions assez semblables à celles dans lesquelles le sont de nos jours les services qui constituent, selon une expression de plus en plus employée, le « domaine industriel » de l'Etat et des Communes. Il est assez piquant de souligner — en raison des enseignements, des conclusions que l'on en pourrait tirer — que même les services publics considérés aujourd'hui comme constituant, exclusivement, des services d'Etat, dans toute l'acception du terme, ont d'abord été exé-

cutés, dans des conditions analogues à celles de ce domaine, ont formé, au début, eux aussi, une espèce de domaine industriel de la Royauté.

Quoiqu'il en soit de ce rapprochement, dans toute l'étendue du domaine royal, il y eut des prévôts, qui portèrent parfois des noms différents. Et à la fin du ^{xvi}^e siècle, dit M. Esmein, il y avait encore des prévôtés en ferme.

Par la suite, des représentants du roi dans les provinces autres que les prévôts, furent créés et comme eux avec des attributions générales. Ce furent les baillis, les gouverneurs, les intendants. Mais leurs charges ne furent jamais données à ferme. Ce procédé ne fut plus, à partir de ce moment, employé que pour le recouvrement des impôts.

Désormais, par suite du jeu naturel de la loi de division du travail et de spécialisation, les trois ordres de fonctions essentiels à tout gouvernement, judiciaires, militaires et financiers vont aller se développant et nécessiter chacun un personnel distinct et spécialisé. On le choisira, on le désignera, on l'investira de ses fonctions par deux procédés bien différents, opposés en quelque sorte : la commission et l'office.

On sait que, préposés l'un et l'autre à l'exercice de la puissance publique, le commissaire et

l'officier recevaient tous deux leur fonction du roi, de qui dérivait toute autorité, mais dans des conditions très différentes. Le commissaire tenait ses pouvoirs de sa commission, c'est-à-dire de la volonté expresse du souverain ; l'officier, de la loi. Celui-ci exerçait une fonction régulière et permanente, celui-là, en principe du moins, était chargé d'une affaire déterminée et ses pouvoirs expiraient quand il l'avait menée à bonne fin. La commission est l'application de cette idée de l'ancienne monarchie que le roi pouvait, en intervenant lui-même, se substituer aux officiers de tous ordres pour statuer et décider à leur place. Et en agissant ainsi, il pouvait se placer au-dessus des règles légales. Au lieu d'intervenir directement, il pouvait le faire par l'intermédiaire d'un mandataire, investi d'une commission déterminée et créée dans ce but : c'était un commissaire. Au lieu d'être créé par la loi, comme l'officier, et de constituer un rouage permanent de l'administration du royaume, le commissaire était un mandataire, créé dans un but spécial, par la volonté du roi et investi de pouvoirs déterminés résultant de son mandat. Comme conséquence de cette conception, ainsi que nous l'avons déjà dit, le commissaire n'aurait dû avoir qu'une existence temporaire ; sa fonction aurait dû prendre fin avec l'exécution de sa mission. Mais dès le xv^e siècle, dit

M. Esmein (1), on s'accoutuma à donner à des commissaires, des fonctions d'un caractère permanent et général, des attributions régulières. La raison en est que beaucoup de charges, même parmi celles qui avaient un caractère politique, étaient, dès cette époque, devenues vénales et par là même irrévocables. Or, il était essentiel pour la royauté de conserver la faculté de révocation à l'égard de ses agents politiques. On prit donc, à partir de cette époque, l'habitude de conférer des attributions, générales et régulières et dans une certaine mesure permanentes, à des commissaires que Loyseau appelle des commissionnés.

Il y eut des règnes où on conféra surtout des offices, d'autres, à peu près exclusivement, des commissions. Ainsi, quelque étrange que cela puisse paraître, le règne de Louis XIV fut celui où, par besoin d'argent, on fut amené à créer le plus d'offices. Tandis qu'au contraire, au XVIII^e siècle, ont eu une tendance constante à n'établir les fonctions importantes qu'à titre de commissaires, afin d'en pouvoir révoquer les titulaires.

Indiquer à quelles fonctions, sous l'ancienne Monarchie, s'appliquait le système des commissions et auxquelles, celui de l'office serait

1. *Cours de Doctorat*, 1907-8.

impossible. Car, ainsi que nous venons de le voir, l'un et l'autre système se développèrent, au hasard des circonstances, sous l'influence des nécessités du moment et en dehors de toute idée générale et de tout plan d'ensemble. Le seul moyen, qui permettrait de donner un aperçu exact, consisterait à procéder par voie d'énumération. Comment, en effet, prétendre classer, d'après un plan rationnel, des créations, qui n'ont eu d'autre raison que le besoin d'argent où l'on était et l'impossibilité que l'on avait de s'en procurer autrement.

Certaines charges, telles que celles de bailli, dont nous avons déjà parlé, de gouverneurs, d'intendants ne furent jamais érigées en offices et furent toujours conférées par commissions.

Mais il en est autrement des fonctions les plus diverses, qui devinrent vénales. Ce furent, en particulier, les charges de finances, de judicature et celles de ministres de justice, tels que greffiers, notaires, procureurs, c'est-à-dire représentants en justice ; les charges domaniales, militaires même, municipales et enfin, celles se rapportant à l'industrie et au commerce.

Ce furent surtout les charges de finance et de judicature qui furent érigées les premières en offices et les premières qui devinrent vénales. C'est à elles que s'appliquent tous les développements, que nous donnerons quand nous mon-

trerons les procédés par lesquels s'est établie et étendue la vénalité. Les autres et en particulier celles de ministres de justice, les charges militaires, municipales, celles se rapportant au commerce et à l'industrie, présentent quelques particularités intéressantes que nous allons donner tout de suite, pour n'avoir plus à y revenir.

Les principaux ministres de justice sur lesquels nous ayons des renseignements, à ce sujet, sont : les notaires, les greffiers et les procureurs.

Les fonctions des greffiers et des notaires étaient primitivement, rapporte Loyseau, remplies par les clercs des juges. Ce n'est qu'à partir de Philippe le Long que les sceaux et écritures furent déclarés être « de son propre domaine, partant qu'ils seraient dorénavant vendus par enchères, à bonnes gens et convenables ». C'était la mise en ferme, que nous avons déjà vu appliquer aux prévôtés. Mais, malgré le droit déclaré du domaine, une tendance se manifeste de bonne heure, qui consiste à reconnaître aux notaires un droit de propriété sur leurs protocoles, c'est-à-dire sur les registres dans lesquels ils transcrivent les actes passés par eux. Charles V et Charles VI maintiennent ce droit et des lettres de ce dernier portent que ces protocoles « appartiendront selon la disposition du droit aux héritiers, légataires ou donataires des notai-

res (1) ». A côté des notaires, il existait des tabellions, qui avaient le droit exclusif de délivrer les grosses des actes reçus par les premiers et les garde-scelleurs, qui apposaient sur les jugements et les contrats le scel de la juridiction. Henri IV fusionna, dans tout le royaume, les offices de notaires avec ceux de tabellions et de garde-notes et les rendit héréditaires. Cette dernière mesure fut étendue aux greffes, qui avaient été érigés en offices en 1521, par François I^{er} (2).

Telles furent les conditions dans lesquelles s'établit la vénalité pour ces charges. Elle eut pour point de départ, la propriété et la cession des protocoles.

C'est un point de départ assez semblable que nous allons trouver en ce qui concerne les procureurs; on sait qu'on désigne en droit, sous cette dénomination, la personne qui en représente une autre en justice. Ils ont été les prédécesseurs des avoués.

Le roi eut ses procureurs qui ne pouvaient représenter que lui et qui devinrent des officiers en titre. Mais, les particuliers étaient, en fait du moins, eux aussi, dans l'obligation de recourir à des représentants, car « les ruses et les chicanes

1. Isambert, t. V, p. 347, Lettres du 10 octobre 1370, et t. VII, p. 167 et 228, Lettres du 9 janvier 1407 et 27 janvier 1409.

2. Isambert, t. XI, p. 189, et Loyseau, liv. II, chap. V, n. 62.

de la procédure étaient telles. » dit M. Glasson (1), que si une partie avait voulu lutter contre un de ces praticiens, choisi par son adversaire, elle aurait compromis son droit. Elle n'avait d'ailleurs que l'embarras du choix, car, si on en juge par les documents de l'époque, le nombre de ces représentants paraît avoir eu une tendance incoercible à augmenter sans cesse. Aussi fut-il, à plusieurs reprises, limité et des précautions furent-elles prises pour s'assurer de leur capacité. Mais Charles VI, ayant aboli la limitation, ils purent vendre leur clientèle, leurs sacs et leurs places sur les bancs de la salle d'audience. Ces bancs, rapporte Loyseau, étaient affermés « à droit de superficie, qui est presque comme on baille à Paris les bancs des églises ». Les fonctions de procureur furent érigées en titre d'office en 1572, par Charles IX. En 1586, Henri III créa des offices héréditaires de procureurs, postulants dans toutes les juridictions royales. En 1620, leur nombre fut limité et leur ministère déclaré obligatoire. L'hérédité leur fut accordée en 1630, moyennant un supplément de finances et le paiement de la taxe de l'annuel (2).

Il existait aussi dans l'ancien régime des

1. Article de M. Glasson, au mot *avoué* dans la grande encyclopédie.

2. V. p. 51.

offices en grand nombre, dont les titulaires exerçaient un droit de surveillance et de juridiction sur les domaines du roi et ceux des particuliers en matière d'eaux et forêts (1).

Quand la vénalité eut été établie en système par les pratiques des titulaires d'emplois et en institution par la Royauté, on érigea en offices les fonctions qui paraissent aujourd'hui le plus incompatibles avec un pareil régime. C'est ainsi que les grades élevés de la hiérarchie militaire, tels que celui de « mestre de camp », qui correspond actuellement à celui de colonel, s'achetaient. N'est-ce pas Saint-Simon, qui nous apprend que sous Louis XIV, la vénalité était « l'unique porte par laquelle on puisse arriver aux grades supérieurs ». Ce n'est que sous Louis XVI que la vente des compagnies ou de tout autre grade inférieur fut prohibé et les titulaires actuels, indemnisés par le paiement annuel du quart des appointements des nouveaux promus et ce, jusqu'au remboursement intégral (2). Ce n'est qu'à la Révolution que disparut effectivement la vénalité des emplois et charges militaires.

Il n'y eut pas que le métier des armes qui fut envahi par la vénalité. Partant peut-être de ce

1. V. Ord. de 1669. Dalloz, *Répertoire*, Forêts, t. XXV, p. 15.

2. Boutaric. *Institutions militaires de la France*, p. 441.

fait, qu'à l'époque féodale, il fallait payer un droit au seigneur pour exercer un métier sur ses terres, François I^{er} d'abord, en 1543, érigea divers métiers en offices et Henri IV, ensuite, en 1605, institua à Paris des jurés vendeurs de bétail. Ainsi que le remarque très judicieusement Loyseau, dans la citation ci-après, ce fut peut-être par analogie avec ce que l'on avait déjà fait en matière de sceaux de justice : « A l'exemple des sceaux de justice, dit-il (1), on a inventé des sceaux ou marques publiques de plusieurs marchandises, lesquels y sont apposés, pour témoignage public, que la marchandise a été visitée par experts et trouvée loyale ; lesquels sceaux ou marques, on a érigé pareillement en offices héréditaires : comme les jaugeurs et marqueurs de vins, les marqueurs d'ouvrages de soie, les contrôleurs des draps et autres semblables qui, en effet, ont été érigés pour lever un impôt sur les marchandises sous ce prétexte spécial de les faire contrôler et visiter et, de fait, il est notoire que ceux qui ont ces offices sont ordinairement gens incapables de faire la visitation et contrôle des marchandises qui aussi ne regardent pas quelle elle est, pourvu qu'ils soient payés de leur droit et s'ils l'examinent, c'est afin d'exiger plus grand droit qu'il ne leur est attribué pour y

1. *Loc. cit.*... Liv. II, chap. IV, n. 73 et s.

apposer leur sceau ce qui est néanmoins cause de tromper le peuple qui, voyant en une marchandise la marque d'approbation publique, ne fait pas de difficulté pour l'acheter comme bonne. »

Nous nous sommes complu à faire une aussi longue citation, moins à raison de l'intérêt qu'elle présente, relativement à la vénalité, qu'à raison des appréciations qu'elle contient sur un sujet tout d'actualité. Il est sans doute ni à prévoir ni à redouter que des offices risquent, de nos jours, d'être créés dans le but exposé par Loyseau. On sait cependant qu'il est question d'établir des vignettes, qui rappellent, à s'y méprendre, les sceaux et marques publiques de notre vieux jurisconsulte, tant il est vrai que l'histoire n'est qu'un perpétuel recommencement. Il n'est pas jusqu'au but dans lequel on se propose de créer celles-là qui ne rappellent celles-ci ; ne sont-elles pas en effet destinées d'abord à procurer à l'Etat des ressources et subsidiairement, à garantir l'origine des marchandises. On ne saurait dire dès aujourd'hui si le second de ces résultats sera sacrifié au premier, comme Loyseau constate qu'il l'était de son temps. Mais il est assez vraisemblable de le penser. Quoiqu'il en soit, le système fut trouvé, sinon bon, du moins avantageux et profitable puisqu'il prit l'extension que l'on sait, sous le

règne de Louis XIV. A cette époque « on inventa, dit Voltaire (1), des conseillers du roi, contrôleurs aux empilements de bois, des conseillers de police, des charges de barbiers perruquiers, des contrôleurs visiteurs de beurre frais, des essayeurs de beurre salé. Ces extravagances font rire aujourd'hui, mais alors elles faisaient pleurer ». Ce qui n'empêche pas que sous une forme nouvelle elles sont peut-être en train de se reproduire.

Des professions furent constituées en office. On n'eut plus le droit de les exercer à moins d'être muni de lettres scellées du grand sceau. Il en fut ainsi de celles d'emballeurs, de changeurs, de limonadiers, de perruquiers (2), etc... D'autres fois, ce furent des offices qui s'exerçaient sur les marchés et auxquels devaient recourir vendeurs et acheteurs. On eut alors les essayeurs de beurre et fromage déjà mentionnés par Voltaire ; les jurés vendeurs visiteurs de pores, les inspecteurs contrôleurs courtiers de volailles, etc... Enfin, les fabriques et communautés d'arts et métiers se virent imposer des ins-

1. Voltaire, *Siècle de Louis XIV.* Ch. XXX. -- Bataillard. *Mœurs judiciaires de la France du XVI^e au XIX^e siècle*, p. 53, note 3.

2. Un édit de décembre 1636 créa un corps de 200 barbiers, perruquiers, baigneurs, étuvistes pour Paris. En 1673, nouvelle création. V. au mot *perruquier* dans Denisart et Merlin.

pecteurs dont les offices avaient surtout pour utilité de rapporter au Trésor une finance importante. Celle-ci l'était d'autant plus que les corporations, lésées par ces mesures, obtenaient la suppression de ces offices mais moyennant rachat.

Ce n'est pas tout, après avoir mis en exploitation les diverses manifestations de l'activité individuelle, on créa des charges municipales sous prétexte de réprimer la cabale, les intrigues et les désordres auxquels pouvaient donner lieu les élections. On voulut soi-disant donner, ainsi que le porte l'édit de 1692 (1) par lequel fut érigée en titre d'office la fonction de maire, on voulut donner aux communautés un chef ou premier officier éclairé. On en profita, pour créer du même coup, en même temps, toujours en titre d'office, un certain nombre de conseillers ou assesseurs tirés d'entre les plus notables bourgeois. Comme les villes et communautés en opéreraient le rachat, on l'interdit en 1706 et on créa de nouveaux offices. Ce furent, cette fois, des maires et des lieutenants de maires alternatifs et triennaux qui devaient remplir leurs fonctions alternativement avec ceux qui étaient déjà en charge. On justifiait cette mesure en disant que beaucoup de ces derniers cumulaient, avec leurs

1. Isambert, t. XX, 138.

charges, des fonctions d'autre nature et, obligés de s'absenter souvent, se trouvaient dans l'impossibilité d'exercer celles-là. On mettait aussi en avant l'importance croissante des fonctions municipales. Puis on rendit héréditaires les charges de maire perpétuel et celles de lieutenant de maire, créées en 1702 (1). En 1707, on admit les villes et communautés à acquérir les nouveaux offices. En 1709 (2) on réunit les titres créés en 1692 et ceux créés en 1706 et on créa des échevins, des capitouls et des jurats alternatifs. En 1714 on invita les villes et communautés qui n'avaient pas encore effectué le rachat à y procéder sans tarder. En 1724 (3), un édit du mois de juillet rétablit le système des élections qui fit place, en 1733 (4) à une nouvelle création d'offices municipaux. Ce système d'offices vénaux et héréditaires dura jusqu'en 1764 et 1765. A cette date, il fut aboli. Un édit du mois d'août 1764 (5) rétablit l'élection et supprima dans les villes où ils existaient les offices créés en 1733. En 1771 (6) nouvelle politique; un édit du 14 novembre rétablit les offices municipaux. On

1. *Ibid.*, t. XX, p. 493.

2. *Ibid.*, t. XX, p. 539.

3. *Ibid.*, t. XXI, p. 275.

4. *Ibid.*, t. XXI, p. 381.

5. Isambert, t. XXXII, p. 405.

6. *Ibid.*, t. XXII, p. 535.

permet cependant aux villes et autres corps de les racheter dans une large mesure et ainsi de rétablir l'élection. On abaissa même pour les villes la finance des offices. Mais, l'opération s'analyse surtout dans une vaste et quelque peu impudente opération fiscale de la part de la royauté. En effet, les divers changements, que nous venons d'indiquer, comportaient théoriquement le remboursement des charges supprimées. Mais il n'en allait pas facilement ainsi, si l'on en croit les plaintes du parlement de Provence qui, en 1774, s'exprimait ainsi : « Les diverses variations qu'ont essayées les offices municipaux n'ont jamais été suivies d'aucune liquidation et jamais la Provence n'a pu en poursuivre le remboursement, même après leur suppression (1) ». Ce qui n'empêcha pas qu'à la même date, les Etats de Languedoc faisaient un emprunt de 4 millions avec l'autorisation royale pour racheter la totalité des offices de leur circonscription, et ceux de Bourgogne y consacraient un million.

On voit, par cet aperçu, l'importance qu'avait prise la vénalité dans l'ancien régime et les applications qu'elle avait reçues dans les manifestations les plus diverses de la vie politique, économique et administrative du pays. Outre cette importance, il convient de souligner que ce

1. Raynouard. *Le Droit municipal de la France*, t. II, p. 362.

développement est dû en grande partie à la royauté qui s'en est servi pour se procurer des ressources qu'elle n'avait pas d'autre moyen d'obtenir ; elle a, en un mot, utilisé la vénalité pour battre monnaie. Il nous faut voir maintenant comment elle est arrivée à ce résultat et quelle était la condition juridique des offices quand le système fut complet et eut atteint tout son développement.

§ 2

Comment s'établit la vénalité et comment elle fut pratiquée.

L'office, avons-nous dit, constituait une fonction permanente conférée à vie, par opposition à la Commission, dont le titulaire était essentiellement révocable et dont les pouvoirs devaient prendre normalement fin après l'accomplissement de la mission. Mais cette permanence de l'office n'était pas tout d'abord entendue avec une rigueur telle qu'elle ne comportât pas d'exceptions. Bien au contraire, il existait deux faits, deux circonstances à la suite desquelles le titulaire de la fonction pouvait se trouver régulièrement destitué : c'étaient la révocation et la mort

du roi. Les lettres de « provision », en investissant l'officier, avaient soin d'ajouter qu'il en serait ainsi « tant qu'il nous plaira ».

On se demande comment, soumis à un arbitraire aussi peu dissimulé, les officiers ont pu devenir propriétaires de leur charge. Eh ! Bien, voici, d'après Loyseau, comment et grâce à quoi, ils échappaient à la révocation qui pesait constamment sur eux : « Voilà, dit-il (1), comme tous les officiers de France étaient révocables, et néanmoins c'est la vérité qu'il y avait toujours quelque pudeur et remords à destituer les officiers tout ainsi que l'on voit que les maîtres honorables ont quelque honte à donner congé sans sujet à un simple serviteur domestique qui leur a fait bon service. »

Il faut, à voir ce qui se passe de nos jours, conclure de ce qui précède, ou que les maîtres et même les gouvernants d'aujourd'hui sont totalement dépourvus de cette pudeur et de ce remords, qui constituaient alors de si fortes garanties, ou que les serviteurs, voire les fonctionnaires, sont devenus bien exigeants, puisque loin de s'en contenter, ils accumulent constamment de nouvelles demandes de garanties, et ne se trouvent jamais assez protégés. Cependant, quelque naïve, invraisemblable même, que puisse paraître cette

1. *Loc. cit.*, liv. I, chap. III, n. 94.

explication, il semble bien qu'elle soit plutôt confirmée que contredite par les faits.

En effet, le droit de révocation ne fut jamais abrogé, le titulaire d'un office resta toujours soumis au « Tant qu'il nous plaira » des provisions. Malgré cela, quand les officiers eurent obtenu que leurs charges survivraient au roi, qui les leur avait conférées, ils s'habituerent à les considérer comme leur propriété. De là à en disposer et à en trafiquer, il n'y avait qu'un pas. Il semble qu'il ait été franchi, d'abord par le haut de la hiérarchie et que la cession des offices ait commencé par ceux de Conseillers au parlement. Nous allons voir les moyens détournés par lesquels on y parvint.

Ce qui est curieux, ainsi que le remarque M Esmein (1), c'est que le système de la vénalité n'est pas une création du pouvoir royal, comme on pourrait le croire. La royauté, au contraire, a plutôt résisté au début à l'établissement de ce système qui la dépouillait du droit de choisir les magistrats. Ce sont, en un mot, les officiers en charge qui ont lutté pour avoir le droit de résigner leurs fonctions en faveur d'autrui. Ce droit de céder sa charge, quand celle-ci fut devenue suffisamment stable, fut le point de départ du système de la vénalité, car on ne la cédait

1. *Loc. cit.*, p. 402 et suiv. *Cours de Doctorat*, 1905-6.

Crozet

pas gratuitement. Cependant, si la royauté n'eut pas l'initiative du système, elle l'adopta sans grande résistance et sut s'en accommoder. Mais encore une fois, c'est par les officiers qu'elle commença à s'introduire.

Jusqu'à la fin du ^{xiv}^e siècle, la désignation des officiers avait lieu d'après deux principes, qui furent employés concurremment et qui luttèrent l'un contre l'autre. Ils étaient tous deux empruntés au droit canonique et aux habitudes ecclésiastiques : c'était le système de l'élection et celui de la résignation ou démission.

L'élection avait joué, anciennement, pour la promotion aux bénéfices ecclésiastiques, un rôle important, et au commencement du ^{xiv}^e siècle, elle avait encore de nombreuses applications. Autrefois, ces élections avaient même été populaires dans la forme, mais à la fin du ^{xii}^e siècle, elles avaient changé de nature. Elles étaient faites, désormais, non plus par l'ensemble des fidèles, mais par certains corps ecclésiastiques. Ainsi, celle des évêques était faite par les chanoines de l'Eglise cathédrale, celle des abbés, par le corps des moines du couvent et dans les églises collégiales ou cathédrales, c'était le chapitre lui-même, qui désignait les dignitaires et les membres de ce chapitre. C'est ce système qui servit de modèle pour celui des présentations. Il s'introduisit chez nous au ^{xiv}^e siècle.

On transporta, en outre, un trait spécial aux élections canoniques dans celles qui furent admises pour la magistrature : de même que les premières devaient toujours être confirmées par le supérieur hiérarchique, ces dernières durent être aussi approuvées et confirmées par le roi. A diverses époques, ce ne fut pas, comme nous le verrons, une véritable élection, mais une présentation par les corps judiciaires au pouvoir royal. Mais quand c'était une élection, pour les détails, on se reportait aux règles du droit canonique qui, seul, dans l'ancienne France, avait un système complet en matière électorale.

Il arriva parfois que ceux, qui avaient été ainsi élus à une fonction, se trouvèrent dans l'impossibilité de l'exercer, soit par incapacité, soit pour cause de maladie. Ils songèrent alors à se décharger sur d'autres du fardeau trop lourd qui leur était échu. Ce fut l'origine du deuxième système, qui fonctionna concurremment avec le premier. D'abord interdit, il devint successivement une tolérance, puis un droit ; une fois passé dans les mœurs, on finit par l'admettre pour des raisons tout autres et dans des cas tout différents de ceux qui avaient d'abord motivé son introduction. On résigna non plus par nécessité et dans des cas de force majeure, non en vue de l'intérêt général et du bon exercice de la fonction, mais uniquement

au profit et dans l'intérêt de telle personne, pour la faire bénéficier de l'honneur et du profit qui en résulterait pour elle.

Cette résignation, en effet, empruntée, elle aussi, au droit canonique, était une imitation de ce qui se passait en matière de bénéfices. Ceux-ci qui consistaient, comme on sait, dans une portion de revenu des biens d'Eglise, attachée d'une façon permanente à une fonction déterminée, ne pouvaient être cédés. Mais le titulaire pouvait résigner. Cette résignation consistait dans une démission qui, au lieu d'être pure et simple ou abdicative, était dans une certaine mesure transmissive de la charge. On résignait en faveur de quelqu'un qui, bien entendu, savait reconnaître une pareille faveur. C'était la résignation *in favorem alicujus* qui n'était valable que si elle s'accomplissait au profit du résignataire.

Ces résignations, introduites, en droit canonique, en matière de bénéfices ecclésiastiques, à la fin du XIII^e siècle, se généralisèrent et s'étendirent aux offices électifs, parce qu'elles fournissaient un moyen de tourner la règle de l'élection. Ces pratiques se conçoivent parce que, qu'il s'agit de bénéfices ou d'offices, leur collation avait un double aspect. Elle comportait deux points de vue différents : celui de la nomination du nouveau titulaire et celui du droit de jouir de la dotation des biens qui y étaient atta-

chés, des revenus de la charge ou du bénéfice. Dans ces conditions, le dernier point de vue devint vite l'élément principal. On considéra surtout l'office, comme le bénéfice, dans sa valeur pécuniaire ; ce fut pourquoi on finit par admettre la pratique des résignations *in favorem*. Ce ne fut cependant pas sans prendre des précautions contre les inconvénients possibles du système. C'est ainsi que, comme garantie, on exigea en matière de bénéfice, l'intervention du pape, qui avait à donner une autorisation. Elle permettait de vérifier si le bénéficiaire était apte à devenir titulaire du *bénéfice et s'il n'y avait pas simonie*.

Les conseillers du Parlement de Paris, quand leurs charges furent devenues permanentes, se basèrent sur cette pratique pour faire accepter par le Pouvoir royal la résignation de leur charge.

Outre l'inaptitude des cessionnaires et la vente des fonctions ecclésiastiques, il fallait éviter que la résignation se fît au lit de mort. Sans quoi, les résignataires auraient eu le moyen d'empêcher que les bénéfices fissent jamais retour à l'autorité ecclésiastique, de même que les titulaires d'offices auraient pu établir à leur profit une hérédité véritable et dépouiller l'autorité royale de son pouvoir de nomination. Aussi, la chancellerie ecclésiastique avait-elle établi ce

qu'on appelait la règle des vingt jours. « Sans icelle, dit Loyseau, les offices deviendraient presque héréditaires, étant bien aisé de signer une procuration pour résigner quand on est prêt et assuré de mourir ». Elle portait que la résignation *in favorem* d'un bénéficiaire serait nulle et non avenue si le résignant, dans ce délai, à partir de la résignation, venait à décéder à moins que ce fût de mort accidentelle. La chancellerie royale fut plus rigoureuse, en matière d'offices, puisqu'elle porta le délai à 40 jours et n'admit pas l'exception de mort accidentelle (1).

A raison de toutes ces ressemblances, il est bien certain que le système de la résignation des offices dans l'ancienne France fut copié sur celui des bénéfices en droit canonique. Il n'y a même pas à objecter que la résignation des offices était gratuite. S'il en avait été autrement il y aurait eu simonie, et contre ce danger l'intervention du pape était une garantie ; au contraire la résignation des offices se pratiquait à titre onéreux, sauf quand c'était un père qui voulait en pourvoir un fils ou un parent. L'objection ne porte pas, car, pendant longtemps, malgré les pratiques que l'on vient d'exposer, on présenta

1. Loyseau, *loc. cit.*, liv. I, chap. VII, n. 2. M. Esmein à son cours.

cette dernière comme gratuite. On dissimulait soigneusement l'apparence de la vénalité. Tout magistrat nouveau devait même prêter serment, à son entrée en charge, qu'il n'avait donné aucune somme d'argent pour l'obtenir.

Ce qui faisait dire à Loyseau que « tout magistrat devait commencer sa carrière par un parjure », car ce serment fut conservé alors que la vénalité était reconnue et pratiquée. On ne le supprima qu'en 1585.

Malgré les différences des deux pratiques, — cession gratuite dans l'une, onéreuse dans l'autre, durée du délai exigé pour qu'elles soient valables, vingt jours, dans un cas, quarante dans l'autre, — il est impossible de nier l'influence de l'une sur l'existence de l'autre.

Quant à dire à quelle date s'établit cette pratique des résignations d'offices, cela n'est pas possible. Mais il est certain qu'elle était déjà fréquente à la fin du xv^e siècle. Cependant, nous allons voir que le principe n'en était pas encore définitivement admis et que les Etats Généraux en particulier firent l'impossible pour rétablir le principe électif.

D'ailleurs, la royauté lutta, d'abord, pour maintenir le système de nomination par le roi au lieu de celui de l'élection, qui tendait à s'implanter et dont la pratique favorisait, comme nous allons le voir, celle des résignations dissimulées.

C'est pour les charges du Parlement de Paris, quand ces charges devinrent permanentes, qu'apparut le système de l'élection. D'après M. Esmein, l'élection se trouverait déjà prescrite par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 11 mars 1334 (1). Il y est dit que le roi a ordonné qu'il ne sera pourvu à la vacance d'un office que si le candidat est reconnu suffisant pour exercer ledit office. D'après l'éminent Professeur, ce texte pourrait être interprété en ce sens que le Parlement serait admis à présenter un nouveau candidat. Quoi qu'il en soit, si l'élection des membres du Parlement de Paris est moins ancienne que cette ordonnance, elle fonctionne régulièrement dans les dix-huit premières années du xv^e siècle. Le chancelier préside le Parlement qui procède à l'élection et il faut qu'il l'approuve pour qu'elle soit définitive, approbation qui n'empêche en rien le caractère électif (2).

A la fin du xiv^e siècle, le système électif proprement dit s'était donc établi ; ce qui ne signifie pas nécessairement que celui des résignations ne fonctionnait pas déjà. Il est à remarquer d'ailleurs que l'élection favorisait indirectement

1. Isambert, t. IV, p. 498.

2. V. Aubert. *Le Parlement de Paris de Philippe le Bel à Charles V*. Esmein. *Histoire du Droit*, p. 402 et son Cours.

les présentations, car les voix des magistrats se portaient de préférence sur celui des candidats qui était patronné par le conseiller sortant, et, à plus forte raison, sur son fils ou son parent. Ils s'assuraient ainsi la bienveillance de leurs confrères pour le jour où ils voudraient eux-mêmes faire ratifier le choix de leur propre successeur. C'est ce qui expliquerait que les fils de conseillers ou de présidents obtenaient seuls, presque toujours, l'unanimité à l'élection.

Il semble que l'article 1^{er} de l'édit de Montilz-les-Tours de 1446 (1) établisse le système des présentations en remplacement de celui des élections, supprimé par Charles VII, quand il ramena son Parlement à Paris. Non seulement ce prince, par des ordonnances de 1407 et de 1450, défend la résignation moyennant finances, sous peine de « privations desdits offices... et aussi sur peine de perdre iceuls profits et à nous être appliquez... » mais encore, il s'efforce de faire triompher et de maintenir la nomination par le roi. C'est ainsi que nous le voyons, tantôt nommer directement à l'emploi vacant, tantôt peser sur les suffrages des membres du Parlement pour leur imposer son candidat préféré (2) ; d'autres fois, ne leur laisser le

1. Isambert, t. IX, p. 150.

2. Aubert, *loc. cit.*, p. 66.

choix qu'entre candidats agréés par lui. Le principe de l'élection perd alors du terrain et se trouve modifié au point que les corps chargés d'y procéder vont être réduits à désigner trois candidats dont l'un sera nommé par le souverain.

M. Esmein donne les preuves suivantes que sous Louis XI, le système des élections n'était pas suivi par la Cour de Paris et que la nomination se faisait, soit par le choix arbitraire du roi, soit par le procédé de la résignation. La première se trouve dans une loi de Louis XI, des lettres patentes du 21 octobre 1467. Le roi déclare qu'à l'avenir, il ne disposera des offices qu'en cas de mort ou de résignation. La seconde résulte d'un passage de Commynes, où il est dit que le système de nomination par le roi attirait un certain nombre d'incapacités. Mais il constatait que la vénalité était maintenue par le Parlement et c'est par les résignations qu'elle se maintenait.

Le système des résignations fonctionnait donc, ouvertement ou non, de manière directe ou détournée au xv^e siècle. Il s'était même étendu des postes de Conseiller au Parlement à divers autres, tels que ceux de lieutenants, de baillis et de prévôts dans les prévôtés en garde. La vénalité s'y était introduite, en ce sens qu'on y avait admis peu à peu, le système des résignations. A la fin du règne de Louis XI, quand, en

1484, se réunirent les Etats Généraux de Tours, ils réclamèrent contre la vénalité qui avait pris le dessus sur les systèmes de la présentation ou de l'élection par les corps judiciaires. Ils en demandèrent la condamnation précise et le rétablissement des élections ou présentations pour le recrutement de la magistrature. Ils obtinrent qu'on recommençât à se servir, pour le Parlement de Paris, du système des présentations par le corps (1). L'ordonnance de Blois, de mai 1498, réorganise le système des présentations. Pour les fonctions d'officiers au Parlement, l'article 312 décide, en particulier, que l'élection devra se faire, non au vote secret par bulletins, mais au vote public. C'était pour éviter, dans la mesure du possible, les résignations et les ententes, dont étaient souvent précédées les présentations. L'article 47 de cette ordonnance et l'article 60 étendent ce système aux baillis et aux prévôts en garde

Il semble, disent les auteurs (2), que, sous le règne de Louis XII, on ait respecté le système des présentations.

Jusqu'au xvi^e siècle, la vénalité, quoique pratiquée, est apparue plutôt comme une tendance de la part des intéressés. Elle l'a été plus

1. Isambert, t. X, p. 323 et s.

2. Esmein, *loc. cit.*

ou moins, selon les circonstances, selon les règnes. Mais elle a toujours été condamnée, toujours plus ou moins combattue et enrayée. Dans la seconde moitié du xvi^e siècle, elle va reprendre le dessus et se consolider.

Cette fois, c'est la Royauté qui va en prendre l'initiative. Louis XII met en vente les offices de finance, et justifie cette mesure en disant que c'est mettre « une taille à l'ambition des plus riches ». François I^{er} pratique ouvertement la vénalité et au profit du trésor royal, et crée « le Bureau des Parties Casuelles, en l'an 1522, pour servir de boutique à cette nouvelle marchandise », explique Loyseau (1). Et pour justifier cette pratique, on invente la distinction théorique, bien connue, entre l'office et la finance. Malgré qu'obtenu, moyennant le versement d'une somme d'argent, l'office n'est pas vénal, dit-on, car la finance, c'est-à-dire le prix, que l'officier acquitte au Trésor pour obtenir sa charge, n'est pas le prix d'une cession, mais un prêt (2).

Sans doute, en théorie, on pouvait distinguer entre la finance et le titre. La première constituait au profit de chacun des titulaires successifs de la charge, une créance contre le roi, un titre représentatif des deniers, originairement versés

1. *Op. cit.*, livre III, chap. I, n. 91.

2. *Ibid.*, n. 94.

au Trésor, par le premier titulaire. Quant au titre, qui consistait dans le droit d'exercer la fonction, attachée à l'office, sans doute il n'était pas dans le commerce ; le roi ne le conférait jamais qu'à vie. Le décès ou la démission du titulaire le faisait toujours rentrer de plein droit dans la main du prince qui en disposait à son gré.

Mais, en fait, les choses se passaient exactement comme si la finance et la fonction n'avaient fait qu'un. Et cette distinction, dont on se contenta, que nous retrouverons de nos jours, est même sans la moindre valeur pratique et ne correspond à rien dans la réalité. Qu'importe, en effet, que le roi nomme encore, qu'il ne nomme qu'à vie, que la fonction soit remise à sa disposition, à chaque changement de titulaire, puis que, quelque soit le titulaire nouveau nommé par lui, le titulaire ancien recevra toujours un prix, celui de sa charge. Ce n'est pas une justification de la vénalité, ni une circonstance à sa décharge que de dire : seul, celui que désigne le roi aura à payer. Ce n'est pas parce que le prix est servi par tel plutôt que par tel qu'il y a vénalité et qu'elle constitue une opération condamnable, *c'est parce qu'il en est versé un*.

Désormais, tous les souverains qui vont se succéder, vont user d'un moyen si commode de se procurer des ressources. Les protestations des Etats Généraux de 1560, permettront bien de

faire remettre en vigueur, par l'ordonnance d'Orléans, le système des présentations, pour les magistrats des Parlements et pour ceux des sièges inférieurs. L'ordonnance de Moulins, en 1566, rendue sur les cahiers des mêmes Etats que la précédente, dispensait bien les corps de présenter trois candidats, ce qui équivalait par conséquent à une élection proprement dite. Malgré ces lois, inspirées par de bonnes intentions, par elles-mêmes, la vénalité gagnait du terrain, de plus en plus. L'ordonnance de Moulins visait les résignations et fixait un délai au procureur du roi, pour pouvoir faire une enquête sérieuse sur leur validité. Charles IX leur donne enfin une reconnaissance officielle, par son ordonnance du 12 novembre 1567 (1), en permettant aux officiers de « résigner leurs offices à personnes capables » moyennant un droit de mutation du tiers denier de leur valeur. Le système se complétait : en 1522, la Royauté avait tiré revenu des charges dans les cas où elle en disposait elle-même ; en 1567, elle étendit ses perceptions, aux cas dans lesquels les officiers en disposaient eux-mêmes. Cette ordonnance ne fut pas la seule. Il y eut, d'après M. Esmein, toute une série de lois pour consolider la vénalité,

1. Isambert, t. XIV, p. 225. Fontanon, à sa date, 12 novembre 1567, liv. II, t. II, p. 561.

déclaration de 1568, édit de juin de la même année, etc...

A partir de cette date, les Etats Généraux eurent beau réclamer et protester, ce fut sans résultat. Pour leur donner satisfaction, l'ordonnance de Blois (1) fut prise, mais non appliquée. L'article 100 est autant un aveu de la part de la royauté qu'une interdiction. Le roi ordonne « *qu'à l'avenir soit pourvu auxdits estats de personnes de qualitez requises, sans pour ce payer aucune finance* : déclarons que nostre intention est de faire cesser du tout la vénalité desdits offices, laquelle à nostre grand regret, a esté soufferte, pour l'extrême nécessité des affaires de nostre royaume ». La non exécution des intentions ainsi manifestées fut constatée aux seconds Etats de Blois (2). Les Etats Généraux avaient lutté de toutes leurs forces aux xv^e et xvi^e siècles, contre l'établissement de la vénalité, sous l'une ou l'autre de ses formes. Au xvi^e siècle, elle était condamnée par les meilleurs écrivains et jurisconsultes, tels que Bodin, Loyseau, la Roche-Flavin, Lebreton, Montaigne, Etienne Pasquier. Néanmoins, à la fin de ce siècle, on sentait qu'il fallait se résigner. Loyseau, dans son *Traité des offices* (3), le constate et dit

1. Isambert, t. XIV, p. 405 et s.

2. Picot, *Histoire des Etats Généraux*, t. IV, 2^e éd., p. 26.

3. Livre III, chapitre II.

que le Parlement a reconnu qu'il ne fallait plus espérer de réformation en cette matière, car c'est, à cette époque, qu'il abolit le serment, imposé aux magistrats, attestant qu'ils n'avaient pas donné d'argent pour obtenir leur charge.

Donc, depuis la fin du xv^e siècle, la vénalité existait en fait, comme mode habituel de recrutement, dans les charges de finances et de judicature. Les magistrats en fonction qui voulaient se retirer, au lieu de démissionner, *résignaient* et quand par hasard, ils mouraient sans l'avoir fait, l'office vaquait au profit du pouvoir royal. Mais, depuis François I^{er}, le roi n'en disposait plus qu'en faisant payer le prix pour lequel l'office était taxé au *bureau des Parties casuelles*.

§ 3

Comment la vénalité fut complétée par l'hérédité.

Arrivée à ce point, l'évolution n'était pas terminée. Conformément à une loi fatale, dit M. Esmein (1), toute valeur patrimoniale tend à devenir héréditaire. Cette loi, qui s'était vérifiée en ce qui concerne les fiefs, s'appliqua aussi aux offices, car elle était dans l'intérêt des deux

1. *Cours de Doctorat et Histoire du droit*, p. 406.

parties. Cependant, elle ne s'établit que progressivement.

La valeur, que présentait l'office dans les fortunes privées, ne pouvait y être maintenue qu'au moyen d'une résignation, effectuée du vivant du titulaire et encore au moins quarante jours avant son décès. Il y avait là un grave danger pour ces fortunes. Charles IX le constate presque dans des termes apitoyés, dans le préambule de l'ordonnance de 1567 : « plusieurs personnes qui avaient le principal de leurs biens, facultés et substances en leurs Estats, sont décédées sans avoir pu aucunement disposer et en ont laissé leurs enfants et familles en grand malaise. »

Aussi, fut-on amené à concéder la *survivance* des offices aux enfants et aux héritiers, ce qui leur permit de résigner. Mais à raison des inconvénients que présentait cette faveur en investissant d'une fonction le plus souvent « des jeunes gens et personnages » qui « ne se trouveraient pas capables et suffisants pour les desservir » ; elle ne s'introduisit qu'à titre d'exception. Les premiers bénéficiaires de ces faveurs furent, en 1559, sous François II, les veuves et les enfants des huissiers, sergents et archers, tués dans l'exercice de leurs fonctions (1). Cette mesure fut

1. Louis Lucas. *Etude sur la vénalité des charges et des fonctions publiques et sur celles des offices ministériels depuis l'antiquité romaine jusqu'à nos jours*, t. II, p. 48.

étendue, pendant les troubles de la Ligue, aux veuves et orphelins des officiers morts à la guerre (1). En 1572, les secrétaires du roi jouirent du même avantage, après vingt ans de services. De 1568 à 1586, cinq édits de survivance sont rendus en faveur des officiers de finance. Gratuites d'abord, en théorie, ces faveurs donnaient lieu en fait, à la perception d'une finance. C'est ainsi que les derniers devaient payer le tiers denier de la valeur de leurs offices pour pouvoir en bénéficier. En 1580, Henri III avait octroyé la patrimonialité aux greffes et, trois ans après, aux offices des Forêts.

Ces survivances se faisaient sous deux formes : le roi permettait à un officier de présenter une personne qui serait investie de la fonction après sa mort ou bien il accordait que le droit de résigner resterait dans la succession, après la mort du titulaire actuel. Cette seconde forme était meilleure que la première, en ce qu'elle prémunissait contre le danger du prédécès du présenté. Mais cependant, les survivances ne donnaient pas une sécurité complète, car elles étaient des grâces individuelles et n'étaient pas acquises définitivement par l'octroi qu'en avait fait le roi. Elles devenaient caduques par le décès du roi, survenu avant celui du

1. Loyseau, liv. III, ch. X, n. 3.

titulaire et elles pouvaient être révoquées pour une juste cause. Il y avait juste cause, toutes les fois qu'on le voulait puisque la loi condamnait ces pratiques. Les révocations ne manqueraient pas. Parfois, elles eurent lieu en bloc (1). Mais malgré tout, l'hérédité se maintint. Le roi, ainsi que les officiers, avait trop d'intérêt à ce qu'il en fut ainsi. Le tout était, ainsi que le constate M. Esmein, de trouver une combinaison acceptable. Le mérite, si mérite il y a, en revient au secrétaire du roi, Charles Paulet. C'est lui qui inspira la *Déclaration de Décembre 1604* d'après laquelle « tout titulaire d'un office de finance ou de judicature pouvait, moyennant le paiement d'un droit, obtenir un triple avantage : 1° Une forte réduction sur la taxe de résignation ; 2° le droit pour les héritiers de l'officier de résigner soit au profit de l'un d'eux, soit d'un étranger, moyennant finance ; 3° ils étaient dispensés de la règle des 40 jours, en cas de résignation.

Le droit qu'il fallait acquitter reçut le nom officiel de « Droit annuel » et est connu sous celui de « Paulette », du nom de son inventeur qui en fut aussi le premier partisan, c'est-à-dire le premier fermier. Il consistait dans le paie-

1. Il en fut ainsi en 1521, 1541, 1559, 1557, 1579 dans l'ordonnance de Blois et en 1594.

ment, chaque année, par tous les officiers, de 4 deniers par livre, plus un dixième de la valeur de l'office. Cela faisait pour le roi un revenu régulier. Cette déclaration fut désignée sous le nom d'Edit de Paulet ou d'édit des femmes. La seconde désignation vient, dit Loyseau (1), de ce « qu'il redonde principalement à leur utilité en tant qu'après la mort des maris, les offices leur sont conservés ».

Ces faveurs n'étaient ni définitives ni absolument légales puisque les règles n'en étaient insérées dans aucun arrêt enregistré. Elles n'étaient contenues que dans un arrêt du conseil du roi, enregistré seulement à la Chancellerie et au Grand Conseil, mais non au Parlement. Cette illégalité même constituait une arme aux mains du roi, car l'hérédité conservait par là quelque chose de précaire. Le roi pouvait à sa guise supprimer le système. Il le suspendit même parfois, ainsi que nous le verrons tout à l'heure.

Il convient de signaler l'importance de cet édit à un autre point de vue. Il est le premier qui établit l'hérédité, pour les offices de judicature qui n'avaient jamais fait jusque-là l'objet d'Edits de survivance.

Enfin, le paiement du droit qu'il établissait,

1. Liv. II, ch. X, p. 17.

quoiqu'il fut facultatif, fut acquitté avec un empressement, constaté par Loyseau, et qui donna lieu à contestations de la part du partisan. Plus, en effet, était grand le nombre de ceux qui acquittaient l'« Annuel », plus étaient réduits les cas dans lesquels avaient lieu les perceptions du Bureau des parties casuelles.

A partir de cette époque et par suite du complet développement du système de la vénalité, l'office apparaît au point de vue juridique, sous un double aspect ; l'un, concernant le droit public, l'autre, relatif au droit privé. A ce dernier point de vue, et en ce qui concerne la finance, il constitue un notable élément de la fortune des particuliers. La valeur des offices ayant considérablement augmenté, ceux-ci furent traités comme des immeubles.

Le système de la vénalité avait été, comme nous l'avons vu, l'objet d'attaques très vives de la part des Etats Généraux. Il en fut de même de l'hérédité. C'est ce qui se produisit aux Etats de 1614, par les notables de Normandie. Cependant, à raison du tour que prit la discussion aux Etats de 1614, on a été amené à dire que, à cette date, le tiers ne désirait pas voir supprimer la vénalité car il en profitait dans une large mesure. La question soulevée par la Noblesse donna lieu à une lutte entre celle-ci et le tiers, dans laquelle, la vénalité apparut

comme une compensation au profit du tiers des pensions allouées par la Royauté à la Noblesse, et réciproquement. Après tout, peut-être était-ce le point de vue le plus juste. Malgré cela un édit d'abolition intervint en 1618 et on revint au régime des nominations par le Roi. Cela ne dura pas longtemps, à raison des scandales qui s'en suivirent. « Les premiers offices qui vaquèrent, lit-on, dans Picot (1), furent donnés à des valets de chambre et des cheveu-légers ; il y en eut, parmi eux, qui furent assez insolents pour enfoncer les portes d'un officier malade, afin de voir s'il était déjà expiré. »

De tels abus et aussi l'état des finances amenèrent Louis XIII à rétablir l'hérédité qui, désormais, va s'étendre des offices de finance et de judicature, à tous les offices royaux. Le droit annuel fut rétabli en 1620 pour une durée de neuf ans. De nombreux renouvellements eurent lieu qui ne se firent pas toujours sans difficultés. Nous ne citerons que celui qui intervint en 1648, sous l'inspiration de Particelli d'Emery ; au droit de l'annuel fut ajoutée, après de nombreuses négociations et la menace de ne pas renouveler, une nouvelle perception, consistant dans l'abandon par les officiers de quatre

1. *Histoire des Etats Généraux*, t. IV, p. 422. — Louis-Lucas, t. II, p. 65 et s.

années de leurs gages « et ce, au lieu de prêt ou de création de nouveaux offices ». A l'avenir, le droit comprit deux éléments : l'annuel et le prêt. Ce dernier avait le caractère d'un subside, consenti comme contre-partie du renouvellement de l'annuel. Il continuait à se payer, chaque année, tandis que le second s'acquittait par tiers pendant les trois premières années de la période de neuf ans pour laquelle avait été accordé le renouvellement.

Tel est le système qui fonctionna jusqu'à la fin de l'ancien régime. Mais il ne faudrait pas croire qu'il ait échappé au privilège, plus que les autres institutions de l'ancienne monarchie. Beaucoup d'officiers ne payaient pas ces droits, tels, les présidents, les conseillers des cours supérieures, les présidents, maîtres-correcteurs et auditeurs des chambres des comptes ; les avocats, procureurs généraux et les greffiers en chef de ces cours et chambres ; les intendants des finances et ceux du commerce, les maîtres des requêtes, les gardes du Trésor royal et le trésorier des parties casuelles (1).

On aura enfin une idée complète du système quand nous aurons indiqué que toutes garanties de bon recrutement n'avaient pas disparu. Sans

1. Denisart, *Décisions nouvelles*. 7^e éd. Paris, 1771, t. III, p. 625.

doute, le roi n'avait plus le choix de la personne, mais il existait des conditions d'âge, de moralité et de capacité, auxquelles on ajouta même des conditions de religion. Les premières donnaient lieu à des enquêtes ; on vérifiait la capacité au moyen d'examens, du moins pour les offices de judicature. Mais, comme le fait remarquer M. Esmein, « la vénalité étant l'âme du système, on se montrait en pratique moins rigoureux que la loi ne le comportait en théorie ».

Outre que les fils et gendres des Présidents ou Conseillers étaient privilégiés, que, par égard pour les services rendus par leurs ancêtres « au roy et au public », les dispenses d'âge étaient facilement accordées et les Parlements, devant qui devaient être subies les épreuves de savoir, se montraient peu rigoureux. Souvent même, on faisait connaître par avance aux candidats les points sur lesquels ils seraient interrogés. En somme, il en était alors, comme de nos jours, pour les épreuves subies devant les chambres de discipline des diverses compagnies d'officiers ministériels, la considération de la résignation et celle de la finance l'emportaient toujours.

CHAPITRE III

SUPPRESSION DE LA VÉNALITÉ SOUS LA RÉVOLUTION

Après ce que nous avons dit au chapitre précédent, on comprend aisément que Loyseau (1) ait pu écrire au sujet des offices : « Et certes, Diogène n'était pas plus empêché à chercher un homme en une grande assemblée avec sa lanterne, que je me trouve embarrassé parmi le grand nombre de nos offices de trouver un office qui soit tout à fait non vénal. » La situation étant telle encore à la veille de la Révolution, celle-ci se devait-elle à elle-même de faire disparaître ces pratiques.

La vénalité fut, en effet, attaquée dans les cahiers des divers ordres des Etats Généraux. Elle le fut même de la part du Tiers Etat, qui en avait le plus profité, et qui lui devait, en grande partie, son élévation et sa puissance. On s'est

1. Liv. IV, ch. I, n. 4.

plu, en relevant ce fait (1), à l'attribuer à « l'hypocrisie » qui serait « souvent une triste nécessité des partis ». Il n'y a peut-être pas lieu d'être aussi sévère.

Quoi qu'il en soit, de toutes parts, l'abolition de ces pratiques était demandée. Les vœux, inscrits aux cahiers des divers ordres, ne faisaient que traduire un état de l'opinion publique contre lequel il n'aurait été au pouvoir de personne de résister. Aussi, cette abolition fut-elle décidée dans la nuit du 4 août 1789, en même temps que celle du régime féodal, des justices seigneuriales, des dîmes, des privilèges, des annates, de la pluralité des bénéfices, etc...(2).

Les justices seigneuriales furent supprimées les premières sans aucune indemnité (art. 4 du décret des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789). Néanmoins, les officiers devaient continuer leurs fonctions jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par l'Assemblée nationale à l'établissement d'un nouvel ordre judiciaire. Le mode de remboursement de ces offices ne fut fixé que beaucoup plus tard, par un décret des 31 août et 18 octobre 1792 (3).

Par le même acte (art. 7), la vénalité des offices de judicature et de municipalité fut sup-

1. Dalloz. *Rép. Office*. n. 14 *in fine*.

2. Louis Lucas, *loc. cit.*, p. 463.

3. *Ibid.*, p. 515.

primée « dès cet instant », porte le texte. Ici, ce n'est pas l'office qui est supprimé, mais sa vénalité. Aussi, ajoute-t-on, « la justice sera rendue gratuitement et néanmoins, les officiers pourvus de ces offices continueront d'exercer leurs fonctions et d'en percevoir les émoluments jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par l'assemblée aux moyens de leur procurer leur remboursement ».

Ce n'est que, par un décret des 21 et 24 décembre 1790 et 23 février 1791 que fut réglée la liquidation de ces offices (1).

« Toute vénalité des emplois et charges militaires » fut supprimée par l'article 90 du décret des 28 février, 21 mars et 28 avril 1790. Le mode de remboursement de ces charges et offices et les bases de leur liquidation furent réglés par un décret des 28 et 29 mai, 3 juin 1791.

Il n'y eut pas, pendant la période intermédiaire, moins de 104 documents principaux sur la matière. Nous ne saurions ni les analyser, ni même les citer tous. Qu'il nous suffise d'indiquer que, tous les offices dont nous nous sommes efforcés de donner un aperçu dans les chapitres qui précèdent, furent tous passés en revue et supprimés. C'est ainsi que le décret fameux des 2/17 mars 1791 portant suppression de

1. L. Lucas, *loc. cit.*, t. II, p. 479.

tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des patentes, qui pose dans son article 1^{er} le principe de la liberté du travail, porte dans son article 2, qu' « à compter du 1^{er} avril prochain les offices de per-ruquiers, barbiers, baigneurs, étuvistes, ceux des agents de change et tous autres offices pour l'inspection et les travaux des arts et du commerce, les brevets et les lettres des maîtrises, les droits perçus pour la réception des maîtrises et jurandes, ceux du collège de Pharmacie et tous privilèges de profession, sous quelque dénomination que ce soit, sont supprimés ». C'est par un décret des 17-19 juin 1791 que furent réglés les modes de remboursement de ces offices.

Les offices de finances furent supprimés par décret des 19 et 21-27 mai 1791.

Après avoir ainsi passé en revue les diverses catégories d'offices supprimés et bien montré que cette politique de la Révolution s'appliqua impitoyablement à tous sans exception, nous allons entrer dans quelques détails sur la suppression de ceux qui ont été rétablis depuis et qui existent encore aujourd'hui. Ce sera le moyen de faire leur historique complet.

Le décret des 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire, porte dans l'article 2 de son titre II que « la vénalité des offices de judicature est abolie pour toujours : les juges rendront gra-

tuitement la justice et seront salariés par l'Etat ».

Greffiers. — C'est à cette occasion que fut supprimé aussi l'office de greffier. Et pour ce dernier se posa aussitôt la question de savoir par quel procédé seraient nommés à l'avenir les titulaires. On hésita d'abord, entre la nomination par les juges et l'élection par les électeurs de district. L'assemblée adopta le système de l'élection par les juges, à la majorité absolue des voix. Une fois élus, ils recevaient une commission des mains des juges et prêtaient serment devant eux et ils étaient inamovibles. Ils perdirent cette inamovibilité par les articles 24 du décret du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795) et 7 de celui du 2 brumaire suivant (24 octobre). Le Tribunal qui les avait institués put dès lors les révoquer. La loi du 28 ventôse an VII, (18 mars 1800) donna leur nomination et leur révocation au premier Consul. Depuis, elles n'ont cessé d'appartenir au chef de l'Etat, mais l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 les a compris, sans qu'il soit possible, dit Louis Lucas (1), à qui nous empruntons ces renseignements, d'en apercevoir bien nettement les motifs, au nombre des officiers ministériels, investis du droit de présenter leurs successeurs à l'agrément du Gouvernement »

1. *Loc. cit.*, t. II, p. 470.

Commissaires-priseurs. — Les offices de jurés-priseurs furent parmi les premiers supprimés. Cette suppression s'accomplit par un décret des 9-21 et 26 juillet 1790. Il ordonne, en outre, de continuer au profit du Trésor Public, la perception du droit de quatre deniers pour livre du prix de la vente qui avait été attribuée à ces officiers. Il autorise aussi les notaires, greffiers et sergents à procéder à cette vente. Ces offices avaient soulevé les plus vives réclamations : on les considérait comme inutiles. L'édit qui les avait créé, sous le nom de priseurs-vendeurs de meubles dans chaque ville et bourg du royaume, remontait à Henri II ; il est daté de 1556 (1). Après des péripéties diverses, un édit d'octobre 1696, pris par Louis XIV, érigea en titre d'offices, fermés et héréditaires, les jurés priseurs vendeurs de biens meubles, ceux-là mêmes que supprima la Constituante en juillet 1790. La même année, par des décrets du 18 décembre et, l'année d'après, par un décret des 29 janvier-29 mars 1790, elle autorisait les huissiers-priseurs de Paris et les huissiers en la prévôté de l'hôtel à continuer provisoirement leurs fonctions jusqu'à ce que l'Assemblée ait statué à leur égard, en ne leur permettant d'exercer que dans l'étendue du Département de Paris.

1. L. Lucas, *loc. cit.*, t. II, p. 467, note 4.

Deux ans après, la Convention, par un décret des 17-18 décembre 1793, attribua aux notaires, greffiers, huissiers, le droit de faire des prisées et ventes de meubles, dans toute l'étendue de la République. Il en résulta que les huissiers priseurs de Paris et les huissiers ci-devant de l'hôtel devaient cesser d'exercer. Toutefois, ceux d'entre eux, qui avaient le droit d'exercer les autres fonctions d'huissier, pouvaient continuer à les remplir concurremment avec ces derniers. Ces divers officiers jouirent de ce droit à Paris, jusqu'à la loi du 27 ventôse an IX (18 mars 1801). A cette date, on créa pour Paris et le département de la Seine 80 commissaires-priseurs-vendeurs de meubles. Ils avaient, dans Paris, le monopole de la vente publique aux enchères d'effets mobiliers. Ils devaient être nommés par le premier Consul sur une liste de candidats, soumise au Gouvernement par le tribunal de première instance, devant lequel ils devaient prêter serment. Ils devaient verser, pour être admis à la prestation du serment, un cautionnement individuel de 10.000 francs. C'est pour obtenir ce versement que fut décidée leur création. En ce qui touche les départements autres que la Seine, les notaires, greffiers, huissiers et sergents continuèrent à remplacer les jurés-priseurs pour les ventes de meubles, jusqu'à l'ordonnance du 26 juin 1816, rendue en exécution de la loi de finances du

28 avril précédent. L'article 80 de cette loi permet d'établir des commissaires-priseurs dans les villes où le Gouvernement le juge convenable. Tels sont les textes actuellement encore en vigueur. Ils confèrent aux commissaires-priseurs le monopole des prisées de meubles et ventes publiques d'effets mobiliers qui se pratiquent dans le lieu de leur résidence ; ils établissent la concurrence entre eux et les notaires, greffiers de justice de paix et huissiers pour les ventes de même nature qui ont lieu dans le reste de l'arrondissement.

Avoués. — Un peu plus tard intervint le décret des 15, 16, 17, 18 décembre 1790 et 29 janvier et 20 mars 1791, concernant la suppression des offices ministériels et l'établissement des avoués. Il déclare dans son article 1^{er} que « la vénalité et l'hérédité des offices ministériels auprès des tribunaux pour le contentieux sont supprimées ». L'article 2 proclame nécessaire le ministère des officiers publics pour les citations, significations et exécutions. L'article 3 crée immédiatement auprès des tribunaux de district « des officiers ministériels ou avoués dont la fonction sera exclusivement, porte le texte, de représenter les parties, d'être chargés et responsables des pièces et titres des parties, de faire les actes de forme nécessaire pour la régularité de la procédure et mettre l'affaire en état. Ces

avoués pourront même défendre les parties, soit verbalement, soit par écrit, pourvu qu'ils soient expressément autorisés par les parties, lesquelles auront toujours le droit de se défendre elles-mêmes, verbalement et par écrit ou d'employer le ministère d'un défenseur officieux pour leur défense soit verbale soit par écrit ».

Cet acte contenait aussi des dispositions concernant les huissiers. Nous les reproduirons ci-après quand nous parlerons de ces derniers.

Les nouveaux officiers publics, désignés sous le nom d'avoués, étaient destinés à remplacer ceux qui, dans l'ancienne organisation de la justice, étaient connus sous celui de « procureurs ». Aucune institution n'avait été plus violemment attaquée, sous l'ancien régime. Le nombre des procureurs avait été limité jusqu'à Charles VI en 1393. Charles IX, en juillet 1572, érigea la fonction en titre d'office. La fonction était discréditée, malgré que les titulaires fussent officiers, au point que le chancelier de l'Hospital déclarait qu'ils « n'avaient aucun grain de probité » ; elle dérogeait à la noblesse et dans le temps où elle était libre, elle était interdite aux avocats et aux gens d'église. Cette réprobation publique se manifesta, pendant tout le cours de la discussion, à la Constituante, par des sarcasmes et des railleries. Malgré cela, ces fonctions « devenues pourtant singulièrement

odieuses », dit Louis Lucas (1), ne furent pas supprimées immédiatement. Les articles 4 et suivants du décret précité autorisèrent ceux qui les exerçaient à représenter les parties devant les Tribunaux de district, mais sous une dénomination nouvelle « tant l'ancienne sonnait mal, discréditée qu'elle avait été par certains abus, grossis encore par le préjugé populaire ».

La Convention, par un décret du 3 brumaire an II (24 octobre 1793), fixa une nouvelle forme pour l'instruction des affaires devant les tribunaux et prononça la suppression des fonctions d'avoués, sauf aux parties à se faire représenter par de simples fondés de pouvoirs qui n'avaient besoin, pour toute garantie, que d'un certificat de civisme. Ils furent rétablis par la loi du 27 ventôse an VIII (18 mars 1800) sur l'organisation des tribunaux. Les articles qui les concernent, reconnaissent aux parties le droit de plaider elles-mêmes leur cause ou de la confier à un avocat; mais ils instituent près des tribunaux de première instance et des cours d'appel un nombre fixe d'avoués. Ils seront investis du droit exclusif de postuler, c'est-à-dire de faire et recevoir tous les actes qu'exige la conduite d'un procès, et de conclure, c'est-à-dire de rédiger et de déposer entre les mains des juges le texte

1. *Loc. cit.*, p. 487, note 31.

des prétentions des parties. Les fonctions des avoués étaient bien rétablies mais il faut remarquer qu'elles ne l'étaient pas sous forme d'offices vénaux et transmissibles. Nous n'insisterons pas, pour le moment, sur les raisons qui furent mises en avant pour justifier le rétablissement des avoués. Nous nous réservons d'y revenir. Toujours est-il que le tribunal de cassation demandait, dès 1797, en ce qui le concernait, l'établissement d'un *corps* composé « d'hommes capables de lui exposer les moyens de droit à présenter contre les jugements » et adressait, à ce sujet, un mémoire au Conseil des Anciens et à celui des Cinq Cents. Quoi qu'il en soit, quelque temps après la loi de 1800, qui avait rétabli les avoués, celle du 22 ventôse an XII (13 mars 1804), relative aux Ecoles de Droit, déterminait les conditions de capacité requises pour être admis à en exercer la profession. Depuis qu'ils ont été rétablis, ils sont nommés par le Chef de l'Etat. Entre 1800 et 1816, cette nomination avait lieu sur la présentation exclusive du tribunal auprès duquel ils devaient exercer leur ministère. Depuis la loi de finances du 28 avril 1816 et en vertu de l'article 91 de cette loi, il faut faire une distinction entre la métropole et certaines de nos colonies.

Dans la métropole et la Martinique, la Guadeloupe avec ses dépendances, la Réunion et la

Guyane Française où est applicable l'article 91 de la loi de 1816, la nomination est faite par le Président de la République sur la présentation du titulaire en exercice.

Dans les autres colonies, il n'en est pas de même. Ainsi, au Sénégal et dans l'Inde, les avoués sont remplacés par des conseils commissionnés dont le ministère est purement facultatif. Il en est de même dans nos établissements de l'Océanie, de la Cochinchine et de la Nouvelle-Calédonie où les défenseurs, qui jouent le rôle d'avoués, exercent un ministère qui n'est pas obligatoire.

Plus près de nous, en Algérie; en 1834 et en 1843, des défenseurs ont été créés, dont le ministère est obligatoire dans les mêmes cas que celui des avoués, mais qui, jusqu'en 1881, pouvaient plaider concurremment avec les avocats. Depuis cette date, les règlements, applicables à la plaidoirie devant les Cours et Tribunaux de la Métropole, sont étendus à l'Algérie où le droit de plaider et celui de postuler se trouvent séparés. Mais qu'il s'agît des défenseurs, tels qu'ils existaient avant 1881, ou des avoués nommés depuis, ni les uns ni les autres n'ont le droit de passer de traité à l'effet de transmettre leurs fonctions à leur successeur. Un pareil acte serait nul et entraînerait la destitution du titulaire en exercice.

Huissiers. — Le même décret, qui supprimait les avoués, comme nous venons de le voir, maintenait, au contraire, les huissiers. L'article 12 conférait, à ceux qui seraient attachés aux tribunaux de district de Paris, le droit d'exercer leurs fonctions dans toute l'étendue du département de Paris. Tous les autres huissiers ou sergents royaux, même ceux des ci-devant justices seigneuriales, ressortissant immédiatement aux Parlements et Cours supérieures supprimés, étaient maintenus aussi. En vertu de leurs anciens immatricules et sans avoir égard aux privilèges et attributions de leurs offices qui demeuraient abolis, ils pouvaient continuer à exercer concurremment entre eux leurs fonctions dans le ressort des tribunaux de district, qui avaient remplacés celui dans lequel ils étaient immatriculés.

Ils pouvaient même continuer à exercer dans l'étendue de tous les tribunaux de district, dont les chefs-lieux seraient établis sur le territoire composant l'ancien ressort des tribunaux abolis. La seule modification, apportée à l'organisation de ces officiers, consista à confondre, comme l'avait fait l'ancien droit, les huissiers, plus particulièrement chargés du service des audiences avec les sergents, chargés surtout de la signification et de l'exécution des actes, soit judiciaires, soit extrajudiciaires.

La Convention les laissa subsister et consacra même législativement leur existence. En effet, l'article 27 du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795) décida qu'il y aurait, près de chaque tribunal non divisé en sections, et auprès de chaque section de tribunal, deux huissiers *nommés* et *révocables* par le tribunal. Leur mission consistait à faire concurremment tous exploits de justice dans tout le département, hormis en ce qui concernait les justices de paix et les bureaux de conciliation. Quant aux huissiers, existant antérieurement et qui ne seraient pas compris parmi ceux désignés par les tribunaux, ils continueraient à instrumenter dans les départements, en concurrence avec ceux qui étaient créés, mais ils étaient révocables comme eux.

Pour les justices de paix, il ne devait y avoir qu'un seul huissier, qui ne pourrait instrumenter que dans le ressort de ce tribunal.

L'article 11 du décret du 2 Brumaire an IV (24 octobre 1795) décidait qu'il y aurait, près du Tribunal de Cassation, huit huissiers, nommés et révoqués par lui.

Les Présidents de Section devaient se concerter pour distribuer entre eux le service du Tribunal. Ils avaient le droit exclusif d'instrumenter, dans les affaires de la compétence du Tribunal de Cassation, mais seulement dans l'étendue de la commune où il siégeait. Dans le

département de la résidence de ce tribunal, ils instrumentaient concurremment avec les autres huissiers.

Ce régime fut maintenu, à peu près textuellement, par l'article 70 de la loi du 27 ventôse an VIII (18 mars 1800), sur l'organisation des tribunaux. Mais l'article 96 décidait qu'il serait établi, près de chaque tribunal, soit de première instance, soit d'appel, soit criminel, un nombre fixe d'huissiers, qui serait réglé par le Gouvernement, sur l'avis du tribunal et dont les titulaires seraient nommés, par le Premier Consul, sur la présentation du Tribunal lui-même.

La loi du 28 floréal an X (18 mai 1802) donna, en certains cas, aux juges de paix et le décret impérial du 6 octobre 1809, aux juges consulaires, le droit de nommer et de révoquer leurs huissiers.

Leurs attributions, leurs droits et leurs devoirs sont réglés aujourd'hui par le décret du 14 juin 1813, qui constitue le véritable Code de la matière. Enfin, comme on le sait, ils sont compris dans l'énumération de l'article 91 de la loi de 1816.

Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation. — Le décret des 14-17 avril 1791, relatif au Tribunal de Cassation, supprimait, par son article 5, les offices d'avocat au Conseil. Il admettait, cependant, ceux qui en étaient pourvus à

faire les fonctions d'avoués près du Tribunal de Cassation et à jouir aussi du droit d'exercer auprès des Tribunaux de District. Cette faveur leur fut retirée par une loi des 21 septembre 1791-15 avril 1792. Le décret du 3 Brumaire an II les supprima comme les avoués près les autres tribunaux.

Rétablis sous le titre d'avoués, par l'article 93 de la loi du 27 ventôse an VIII, leur nombre fut fixé à cinquante par un arrêté consulaire du 9 prairial an VIII (29 mai 1800). Le décret du 25 juin 1806 leur rendit leur ancienne dénomination d'avocat, qu'ils avaient déjà reprise en fait, sans doute, puisque la loi de finances de l'an XIII, dans son article 22, les désigne sous le titre d'Avocats en Cour de Cassation.

D'autre part, le décret du 11 juin 1806, sur l'organisation et les attributions du Conseil d'Etat, ayant créé, par son article 33, des avocats près ce Conseil, nommés par l'Empereur, sur une liste de candidats, présentés par le Ministre de la Justice, l'Ordonnance du 29 juin 1814, dans son article 21, leur donna le titre d'avocats *au Conseil du Roi*. Celle du 10 juillet suivant, dans son article 2, fixa leur nombre à soixante ; ils furent presque tous pris, parmi les avocats à la Cour de Cassation, sans que, toutefois, les deux titres aient cessé alors d'être séparés en fait, puisque les uns se démirent du premier et con-

servèrent le second ou qu'ils les transmirent tous deux à des personnes différentes. L'Ordonnance du 13 novembre 1816, rendue en exécution de la loi de finances de cette date, décida qu'à l'avenir les deux titres ne pourraient plus être séparés quand ils appartiendraient à un même titulaire. Enfin, l'Ordonnance du 10 septembre 1817, qui régit aujourd'hui l'Ordre, consacra leur réunion, sous la dénomination d'Ordre des Avocats aux Conseils du Roi et à la Cour de Cassation, maintint leur nombre à soixante et déclara les deux fonctions désormais indivisibles.

Ces officiers, à la fois avocats et avoués, exercent, en outre, leurs fonctions devant le Tribunal des Prises (1) devant le Tribunal des Conflits (2). Ils ont aussi, à l'exclusion de tous autres, le droit d'instruire les affaires contentieuses auprès des ministres. Aujourd'hui, ils ont encore celui de plaider devant les Cours et Tribunaux, ainsi que devant les Conseils de Préfecture. Mais le Conseil de leur Ordre a décidé qu'ils devaient s'abstenir de plaider même devant les Cours d'appel et, *à fortiori* devant les juridictions infé-

1. Arrêté du 7 ventôse an XII, art. 2 et décret du 18 juillet 1854, art. 7.

2. Règl. du 26 octobre 1849, art. 4 et loi du 24 mai 1872 art. 27.

rieures. Ils figurent dans l'énumération de l'article 91 de la loi de finances de 1816.

Agents et courtiers de change — Presque à la même date, que celui relatif aux Avocats au Conseil, intervint, les 14-19 et 21 avril, 8 mai 1791 un décret concernant les offices et commissions d'agents et courtiers de change, de banques, et d'assurances tant de terre que de mer, conducteurs interprètes et autres. Les courtiers de change et de marchandises, institués par un édit de Charles IX, daté de Boulogne (juin 1572), furent supprimés par l'article 1^{er} du décret précité. La suppression frappait les agents, tant français qu'étrangers et *autres*, de quelque nature et sous quelque dénomination qu'ils aient été créés. Elle comptait du jour de la promulgation du décret. Cette décision était justifiée à la fois par les excès de l'agiotage et aussi parce que ces offices et commissions étaient contraires au principe, récemment proclamé et consacré, de la liberté du travail, du commerce et de l'industrie. En effet, l'article 2 de notre décret déclare qu'il sera libre à toutes personnes d'exercer ces professions, à charge de se conformer aux dispositions des règlements qui seront incessamment décrétés, sans que personne puisse être forcé d'employer leur ministère. On maintenait en exercice les anciens agents de change jusqu'à la promulgation des

nouveaux règlements qui devaient être incessamment décrétés.

Le 28 vendémiaire an IV (20 octobre 1795) intervenait un décret sur la police de la Bourse. L'article 5 supprimait les places des quatre-vingts agents de change et aux termes de l'article 6, les Comités de salut public et des finances devaient faire, dans les vingt-quatre heures, choix de vingt-cinq agents de change, dont vingt seraient préposés aux opérations et négociations en banque du papier sur l'étranger, dans Paris, et dont les cinq autres s'occuperaient de l'achat et de la vente des espèces monnayées et des matières d'or et d'argent. Au point de vue de la dénomination, tous portaient le même titre d'*agents de change*. Ils devaient être pourvus d'une commission, à eux délivrée de suite par les Comités de salut public et des finances. Ils avaient un monopole.

D'après l'article 8 du même décret, les Comités devaient faire choix, dans les dix jours, de soixante courtiers pour les marchandises. Jusqu'à la nomination de ces derniers, ceux en exercice devaient continuer leurs fonctions.

La loi du 28 ventôse an IX (19 mars 1801), relative à l'établissement des Bourses de commerce, consacre un titre spécial aux agents de change et courtiers. Leur nomination doit avoir lieu par le Gouvernement.

Le 29 germinal suivant, un arrêté des Consuls fixait le mode d'après lequel auraient lieu ces nominations. Le Tribunal de commerce établissait, en assemblée générale et spéciale, une liste de banquiers ou négociants. Ceux-ci se réunissaient pour former une liste doublée du nombre d'agents et courtiers à nommer. Cette liste était adressée au Préfet. Il pouvait la compléter à son gré, sans toutefois que le nombre des noms ainsi ajoutés excédât le quart du total. Le Ministre de l'intérieur pouvait, à son tour, ajouter de nouveaux noms. Le premier Consul faisait la nomination sur les propositions du Ministre. Chaque trimestre, de nouvelles présentations étaient faites, dans la même forme, pour pourvoir aux places vacantes. La nomination avait lieu dans les mêmes conditions et par la même autorité que la première fois.

Ce système de désignation resta en vigueur jusqu'en 1816. Il fut remplacé par celui contenu dans les Ordonnances des 29 mai et 3 juillet suivants. Elles ont été modifiées par des décrets des 1^{er} octobre 1862 et 7 octobre 1890, en ce qui concerne les Agents de change.

Pour ce qui est des Courtiers de marchandises, on sait que leurs offices et le monopole dont ils jouissaient ont été supprimés par la loi du 18 juillet 1866, dont les dispositions ne s'appli-

quent pas aux Courtiers interprètes et conducteurs de navires.

Notaires. — Un décret des 29 septembre, 6 octobre 1791, sur la nouvelle organisation du notariat et sur le remboursement des offices de notaires, abolit, par son article 1^{er}, la vénalité et l'hérédité des offices royaux de notaires, tabellions, notaires-clerks aux inventaires, notaires connus en quelques lieux sous le nom de greffiers ou sous toute autre dénomination que ce soit. L'article 2 supprimait également les offices de notaires ou tabellions authentiques, seigneuriaux, apostoliques et tous autres offices du même genre, sous quelque dénomination qu'ils existent. Cependant les officiers, dont les charges étaient ainsi supprimées, étaient libres de continuer provisoirement leurs fonctions, dans l'étendue de leur ancien arrondissement, jusqu'à l'établissement des officiers destinés à les remplacer. Ceux-ci étaient désignés par l'article 3 de notre décret sous la dénomination de « notaires publics ».

Voici, aussi brièvement résumé que possible, le système adopté pour le recrutement de ces fonctionnaires. Les notaires en exercice qui l'acceptèrent purent conserver leurs fonctions. Là où des réductions s'imposaient, elles ne furent même réalisées qu'après la mort des titulaires, ayant accepté le nouvel état de choses.

Nous n'entrerons pas dans le détail des règles, d'après lesquelles les anciens titulaires furent admis à l'exercice des nouvelles fonctions. Ils l'étaient d'après leur ancienneté. Un délai d'un mois, à partir de la publication de la liste des postes vacants, leur était accordé, après quoi, ils étaient déchus de leur droit de prétendre à ces postes.

Les candidats, ainsi désignés, recevaient du roi une commission, *qui ne pouvait leur être refusée*. Pour l'obtenir, ils devaient *justifier* d'arrangements avec le prédécesseur ou les héritiers de celui-ci, relativement aux recouvrements d'étude. Munis de cette commission, ils se présentaient au Tribunal qui la vérifiait et recevait leur serment d'être fidèles à la constitution et aux lois du royaume et celui de remplir leurs fonctions avec exactitude et probité. Un arrêté du 17 mai 1793 déclara inutile la commission émanée du Pouvoir exécutif. Un arrêté du Directoire de département, constatant le droit à remplir les fonctions de notaire public, fut déclaré suffisant.

Quant aux candidats, qui n'avaient pas encore exercé, on fut bien embarrassé pour choisir le mode d'après lequel ils seraient nommés. On hésita un moment entre les trois procédés suivants : la nomination par le roi, l'élection par le peuple et le concours.

Les sentiments de défiance, vis-à-vis du Souverain, étaient trop vifs pour que le premier mode pût être accepté.

Le second fut repoussé, sur le rapport de Frochot. Les arguments qui y sont développés seraient applicables à bien d'autres fonctions que celles de notaires.

Il se demande entre autres comment feraient les électeurs pour s'assurer de la compétence des candidats. « Il n'en est pas des notaires, comme de la plupart des fonctionnaires publics que le peuple choisit ; les administrateurs et les juges qu'il se donne, il a pu les connaître et les apprécier d'avance ; il a remarqué la prudence des uns dans les places inférieures, la sagacité des autres dans la défense de leurs clients, il a jugé ceux-ci par leurs écrits ; ceux-là par leur réputation ; enfin, il a pu les voir dans des assemblées politiques et le suffrage qu'il leur donne est le résultat de l'opinion qu'il a prise d'eux dans ces diverses circonstances, sans cela, sans ce genre d'épreuves, qui établit dans la société une sorte de concours perpétuellement ouvert à tous, que serait-ce que les élections populaires et sur quoi seraient déterminés les suffrages du peuple ?.. (1) »

Bref, le mode de désignation trouvé bon quand

1. *Archives parlementaires*, t. XXX, p. 681 et s.

il ne s'agissait que du choix des individus, chargés de la fortune, des affaires *publiques*, fut déclaré insuffisant quand il s'agit de la fortune et des affaires des particuliers. Finalement, on s'arrêta au troisième mode : le concours public.

Il devait avoir lieu, chaque année, au mois de septembre. A la suite des épreuves sur le détail desquelles nous n'entrerons pas, une liste de sujets, aptes à remplir les places vacantes était dressée. Quant à l'admissibilité aux places vacantes et à l'ordre à suivre pour le choix des remplaçants, nous ne croyons pouvoir mieux faire que de transcrire les termes mêmes dans lesquels le rapporteur exposait les décisions adoptées par les comités : « cependant vos comités ont jugé qu'une modification était ici nécessaire ; ils ont cru devoir réserver à tous les sujets inscrits la possibilité d'être *choisis*, sans aucun égard au plus ou moins d'ancienneté de leur inscription, *par les notaires dont les places deviendraient vacantes* par démission volontaire, en maintenant au surplus le droit d'ancienneté des admissibles dans tous les autres cas, tel que la vacance par décès, par démission forcée ou même volontaire mais sans désignation de successeur » (1)

Et quand nous aurons reproduit les motifs de

1. Discours de Frochot, *Archives parlementaires*, t. XXX, p. 684.

cette décision, on pourra se rendre compte que le mot de Dalloz, cité au commencement de ce chapitre, sur l'hypocrisie des partis, était peut-être plus juste que nous n'avons voulu l'admettre.

« Le motif de cette expression, ajoutait en effet l'orateur, se trouve, messieurs, dans l'expérience même de ce qui *s'est pratiqué jusqu'à présent* ; la bonne composition de la classe des notaires était due à la faculté qu'ils avaient de choisir leur successeur ; par là ils s'attachaient des élèves, et l'espoir que ceux-ci conservaient de leur succéder excitait en eux une juste émulation dont le germe était trop utile à conserver *pour la faire disparaître entièrement* de la nouvelle institution.

« C'est assez, pour la rigueur de la loi que l'élève ait rempli en quelques lieux et en quelque nombre d'études que ce soit, le terme d'instruction prescrit pour l'éligibilité ; mais ce n'est pas assez pour la confiance et celui-là en sera toujours présumé bien plus digne qui, soit pendant la durée entière, soit du moins pendant une très grande partie de son noviciat, au lieu d'errer de ville en ville et d'étude en étude, sera demeuré constamment attaché à la même institution.

« Il faut rendre possible la récompense de cette assiduité et il paraît *de la plus simple justice* qu'un tel sujet, ayant d'ailleurs passé au con-

cours, subi l'examen et obtenu le titre d'admissible, puisse, dans le cas de démission libre du notaire, dont il a mérité la confiance par une si longue épreuve, *être désigné par lui pour son successeur.* »

Bien plus, cela était non seulement conforme à la plus simple justice, mais encore à l'intérêt des familles. Celles-ci, en effet, ont une moindre connaissance de leurs propres affaires que l'officier à qui elles en ont confié la direction. Or, on ne peut se dissimuler « combien il leur importe de retrouver dans son successeur un homme déjà instruit de tout ce qui les regarde et initié dans tous les intérêts par l'habitude qu'il a eue depuis longtemps de les surveiller en sous-ordre ». La citation est longue, mais une analyse aussi fidèle, aussi rigoureuse qu'on la puisse imaginer, n'aurait pu donner une idée exacte de l'esprit qui paraît avoir présidé, dès cette époque, à l'organisation du notariat. Nous reviendrons sur ce point au chapitre suivant.

En tout cas, dès maintenant, il nous sera permis de ne pas partager l'opinion de Louis-Lucas sur les causes qui ont conduit à abandonner le mode de recrutement des notaires adopté par la Constituante, dans le titre IV de notre décret, sans nous faire d'illusion sur la valeur et la portée du concours, comme mode de recrutement soit des fonctionnaires en général, soit des

notaires en particulier. Des paroles de Frochot que nous venons de rapporter, il nous semble permis de conclure que, s'il dut de toute nécessité être abandonné, contrairement à ce que soutient Louis-Lucas, cela ne tenait pas à la force même des choses. Si ce nouveau mode de désignation n'eut, selon l'expression de cet auteur, qu'une existence temporaire et tout à fait théorique, ce ne fut pas tant parce qu'il était impraticable, que parce qu'il était à peu près sans signification. Il ne donnait aucune garantie aux candidats admis, puisque tout démissionnaire pouvait continuer, comme précédemment, à choisir son successeur et lui céder à prix d'argent non plus, certes, sa charge ni son officé, cela eût été la vénalité et l'article 1^{er} du décret de 1791 l'avait abolie, mais il pouvait céder à prix d'argent sa *pratique* ou *clientèle*, ses *minutes*, ses *recouvrements*. Aussi le concours ne fut-il pas appliqué, si ce n'est d'une manière exceptionnelle (1) et les notaires et tabellions de l'ancien régime continuèrent-ils à exercer jusqu'à la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803). A partir de cette date, la réception des actes, la conservation des minutes, la délivrance de la grosse et des expéditions, ainsi que l'apposition du sceau constituent l'attribution

1. V. *Le notariat sous la Révolution*, par G. Milliard. Thèse, Paris, 1908, p. 145 et s.

de cet agent unique, le notaire, dont la nomination appartient, sous les réserves que nous avons vues, au Chef de l'Etat. Cette situation ne recevra plus d'autre modification désormais, si ce n'est celle qui résultera de la loi de 1816. Cette dernière viendra seulement rendre légale une pratique qui n'avait pas cessé un instant d'être suivie.

Telle fut l'œuvre de la Révolution en ce qui concerne les offices. Elle les supprima tous, à l'exception des huissiers, des greffiers et des notaires. Et encore il convient de mettre ces derniers à part. Il n'y eut, pour eux, en fait, à aucun moment, rien de changé. A cette exception près, tous furent transformés en fonctions publiques, au sens exact et moderne du mot.

On vient de voir, dans ce chapitre, les diverses phases par lesquelles ont passé, depuis la Révolution, les offices rétablis depuis et redevenus vénaux. Nous avons indiqué les règles d'après lesquelles ils ont été organisés aux diverses époques. Il nous reste à montrer comment ils sont redevenus vénaux. Cela fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE IV

RÉTABLISSEMENT DE LA VÉNALITÉ APRÈS LA RÉVOLUTION POUR NOS OFFICES MINISTÉRIELS

Nous venons de voir quel fut le sort des divers offices pendant la Révolution et le régime sous lequel fonctionnent, depuis, ceux qui se sont maintenus.

Il nous reste à dégager les causes qui ont produit cette situation et à montrer comment on en est revenu, pour un certain nombre d'entre eux, sinon à la vénalité telle qu'elle existait avant la Révolution, du moins à un système assez analogue. Les auteurs le désignent sous le nom de patrimonialité. En un mot, l'office constitue, à un certain point de vue, un bien qui fait partie du patrimoine de l'officier et dont celui-ci peut disposer à peu près librement. Dans cette mesure, l'office est une propriété privée, d'une nature particulière sans doute ; pour cette raison, soumise à des règles qui lui sont propres,

mais il est une propriété transmissible comme toute propriété, à laquelle sont applicables tous les procédés de transmission soit entre vifs, soit par décès, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit.

On pourrait dire qu'en ce qui concerne les charges désignées, depuis la Révolution, sous la dénomination d'offices ministériels, la réforme accomplie n'a été que partielle. L'Etat seul a renoncé aux pratiques suivies par la Royauté. Le Tiers, qui détenait la plus grande partie des offices et dont les représentants étaient en majorité dans les assemblées révolutionnaires, a généreusement renoncé, au nom de l'Etat, aux prélèvements effectués par ce dernier lors de la transmission des offices. Mais, il fut loin d'en être de même, en ce qui concerne les prélèvements effectués par les titulaires dans les mêmes circonstances. Sur ce point, la réforme fut plus apparente que réelle. Nous avons vu, en effet, que la vénalité avait parcouru deux étapes pour s'établir définitivement.

Pratiquée d'abord en fait par les titulaires d'offices et à leur profit au moyen des résignations, ce n'était qu'assez tard et sous l'influence de besoins financiers pressants que la Royauté avait songé à s'associer à l'opération et à en tirer sa part de bénéfices. Les décisions adoptées par la Révolution parurent proscrire aussi bien

l'opération effectuée au profit des titulaires d'offices que celle accomplie dans l'intérêt de l'Etat.

En réalité, pour ceux connus depuis sous le nom d'offices ministériels, seule l'opération réalisée pour le compte de l'Etat disparut effectivement; l'autre, celle pratiquée par les officiers, continua, en fait, à être la règle. On se trouva, pour les offices ministériels, dans une situation analogue à celle qui existait avant la création du Bureau des parties casuelles et du droit annuel. En un mot, l'Etat cessa de vendre les offices mais les officiers ministériels continuèrent à céder leur charge moyennant finances.

Comment cela put-il se faire en présence des déclamations véhémentes, au moyen desquelles on avait condamné ces pratiques? L'explication est peut-être tout entière dans cette réflexion, déjà citée, que l'hypocrisie est souvent une triste nécessité, non seulement des partis, mais encore des classes.

Quelle que soit la cause de cet état de choses, après l'avoir exposé et constaté, voici comment il s'établit et se développa. Il nous paraît avoir pris son origine dans les conditionselles-mêmes dans lesquelles se fit la liquidation des offices. On sait que leur suppression ne fut décidée qu'à charge de remboursement ou, si mieux on aime, moyennant indemnité. Celle-ci fut calculée dif-

féremment selon la nature des charges. Elles furent, en effet, divisées en deux catégories : les unes, les plus nombreuses, parmi lesquelles étaient compris entre autres les offices de finance et de judicature ; les autres, dont Loyseau désignait les titulaires sous le nom de ministres de justice et que la Constituante qualifia couramment d'officiers ministériels. Les premiers offices conféraient, à ceux qui en étaient investis, le droit de recevoir, sans plus, un traitement fixe de la Couronne ; ce traitement représentait les intérêts du prix d'achat du titre de l'office, de la finance, en un mot, qui avait été versée dans les caisses du Trésor par les titulaires pour être pourvus. Pour ceux-là, il fut admis que le remboursement de la finance qu'on avait dû déboursier pour obtenir la provision devait constituer une indemnité suffisante. Mais, pour les autres, on voulut raffiner sur les distinctions. Sous prétexte d'adapter le chiffre de l'indemnité, d'une manière plus précise à la dépossession, on mit obstacle à toute réforme. On admit que la Royauté n'avait conféré ici, moyennant finance, qu'un titre tout nu, une qualité, un caractère, indispensable sans doute, pour mettre la charge en valeur, pour la faire fructifier, mais qui ne constituait pas à lui seul toute la valeur du titre. Il était « le préliminaire nécessaire et forcé de la mise en exploitation de cette espèce originale de

fonds *sui generis* qu'on nommait *office à pratique*. Mais, par lui-même, un pareil élément, bien qu'il constituât l'élément vital de l'office et fut pour lui ce que *l'être est au corps*, n'était pas frugifère et ne rapportait rien ; il ne donnait que la possibilité de tirer argent de la charge particulière et spéciale à laquelle il venait s'adapter ». Dans ce cas, l'office comprenait deux éléments, intimement unis, mais essentiellement distincts : le *titre*, c'est-à-dire le droit exclusif d'exercer la fonction publique, vendu d'abord au Bureau des parties casuelles et conféré par le roi ; la *pratique* ou clientèle, élément patrimonial variable, dépendant soi-disant des qualités personnelles du titulaire. Aussi, le remboursement de cette dernière catégorie d'offices devait comprendre deux éléments, deux indemnités calculées sur des bases différentes, l'une pour la finance du titre, l'autre, pour la valeur marchande de la clientèle.

Là est l'origine, le point de départ de la patrimonialité des offices ministériels. Cela posé, cela admis pour ces offices, tels qu'ils existaient *avant* la Révolution, pourquoi en aurait-il été autrement *après* ? Que le titre ne valût plus rien du moment où il n'était plus nécessaire pour en être pourvu de verser une certaine finance aux caisses du Trésor, cela est entendu. Et ainsi disparaissait bien un élément de la valeur de l'of-

fice. Mais l'autre disparaissait-il ? Le nouveau mode de nomination était sans influence sur lui. Et du moment où la loi l'avait reconnu, consacré, mieux que cela créé de toutes pièces, il continuait à avoir sa valeur propre, distincte, qui devait, comme toute valeur une fois reconnue et garantie, trouver preneur et devenir transmissible selon les procédés ordinaires. Une fois, proclamée distincte du titre, constituée en propriété personnelle au titulaire, comment aurait-il pu se faire que la clientèle ne devînt pas marchande comme nous dirions aujourd'hui ? Ce qui aurait été étonnant, c'eût été que le contraire se fût produit. La patrimonialité telle qu'elle s'est développée, après la Révolution et que l'a consacrée la loi de 1816, a donc son origine, sa source dans la base qui fut adoptée par les Assemblées révolutionnaires pour la liquidation des offices.

Cette base était-elle juste ? La distinction qui fut faite, peut-être d'une manière un peu intéressée par le Tiers qui, nous l'avons dit, comptait parmi ses membres un grand nombre d'officiers ministériels, cette distinction était-elle fondée ? Malgré que nous n'en ayons vu l'exactitude contestée nulle part, par aucun auteur, nous ne le croyons pas, pour les raisons suivantes.

Malgré l'apparence quelque peu scolastique du raisonnement, nous ne la croyons pas fondée, en premier lieu parce qu'une fois admise elle

entraîne nécessairement la patrimonialité. Celle-ci s'impose alors comme elle s'est imposée dans la réalité. Si la clientèle, en effet, si les dossiers, les répertoires, les minutes constituent pour l'officier ministériel une propriété personnelle distincte du titre, il serait souverainement injuste de ne pas lui reconnaître le droit d'en user comme on fait de toute propriété. Il faut donc alors, de toute nécessité, lui reconnaître celui de les transmettre. Et, dès lors, c'est au Souverain qui nomme à qui il ne reste rien qu'un titre nu, qu'un titre dépouillé de toute valeur et de toute utilité.

Mais est-il vrai, comme paraissent l'avoir cru les Assemblées révolutionnaires, en tous cas comme elles l'ont décidé, est-il vrai que le titre et la clientèle puissent être distingués, séparés et traités de manière aussi différente qu'elles le firent ? Elles n'eurent d'ailleurs pas le mérite de l'invention. Nous parlions tout à l'heure de raisonnement scolastique, c'est bien le cas d'en parler puisque nous avons relevé, dans le premier chapitre, que cette distinction avait été faite, pour la première fois, par saint Thomas d'Aquin. Les assemblées de la Révolution ne firent que l'utiliser.

Non, le titre et la clientèle ne peuvent pas être raisonnablement séparés et traités l'un, d'après les règles du droit public, l'autre, d'après celles du droit privé. Tout d'abord, le titre sans

la pratique (minutes, dossiers, répertoires) n'est rien. Il n'existe pas. Il ne peut pas être séparé de la clientèle puisque le Souverain ne peut pas le conférer à un autre qu'à celui à qui revient celle-ci. Il est donc impossible de concevoir le titre sans la clientèle et la clientèle sans le titre. Ce n'est pas tout. Lors des discussions sur la liquidation des offices et depuis, on n'a pas manqué de vanter les qualités personnelles : mérite, capacité, talent, intelligence, travail, zèle, activité, habileté, entente des affaires, probité, habitudes d'ordre et d'économie, moralité, loyauté, etc., dont dépend la clientèle.

On n'a oublié qu'un élément, à notre avis le plus important, pour créer la clientèle : le titre, qui a conféré à celui qui en est investi un droit exclusif, un *monopole*. Sans doute, ce droit exclusif, ce monopole, il ne le détient pas toujours tout seul, il le partage parfois avec un ou plusieurs confrères, mais combien il facilite la création et l'augmentation de la clientèle. Celle-ci n'est pas libre de venir ou de ne pas venir. Elle ne peut, dans la limite des attributions de chaque officier ministériel, trouver qu'auprès de lui l'assistance de son ministère. Veut-on une comparaison aussi exacte que peut l'être une comparaison ? Lors du rachat d'une concession, il y a bien d'une part la concession, c'est-à-dire le droit exclusif de faire certaines perceptions en

échange de certains services rendus, d'autre part, la clientèle qui utilise ces services. A-t-on jamais songé à considérer, dans ce cas, cette dernière comme une propriété du concessionnaire, à la séparer du titre proprement dit et à permettre au titulaire de l'exploitation d'en disposer de son côté pendant que le concédant disposerait du titre nu ? Il ne nous semble pas plus admissible de le permettre à un officier ministériel. Le titre et la clientèle sont donc pour nous inséparables, impossibles à distinguer et à traiter d'une manière différente parce que la seconde ne peut pas être conçue sans le premier, que c'est de lui qu'elle dépend pour la plus grande part à raison de son caractère de monopole.

Mais nous admettons encore bien moins que la clientèle soit considérée et traitée comme propriété privée de l'officier ministériel. Représentée par les minutes, les dossiers, etc., de l'étude, si elle appartient à ce dernier, il doit pouvoir en disposer librement. Lui permettrait-on de les détruire si bon lui semblait ? de ne pas les céder et de les conserver par devers lui, s'il lui prenait fantaisie de le faire ? Nous ne le pensons pas. On prendrait des mesures pour réunir la clientèle au titre, tant ils sont inséparables, tant ils ne font qu'un. La Révolution a d'ailleurs un peu dépassé la mesure quand elle

a appliqué la distinction aux greffiers. On le reconnaît généralement (1). Ce prétendu droit à la clientèle pourrait être invoqué par un grand nombre de fonctionnaires. Les officiers de l'Etat civil pourraient prétendre aussi à la propriété des actes dressés par eux ; les secrétaires greffiers des Conseils de Préfecture qui sont dans une situation d'une analogie parfaite avec les avoués cèdent-ils leur clientèle, sous prétexte que les dossiers des affaires à l'instruction desquelles ils ont participé leur appartiennent ?

Pour toutes ces raisons, nous considérons comme inexacte, comme fausse, la base adoptée par la Révolution pour les offices devenus par la suite et pour cette cause nos offices ministériels. Nous la considérons, en outre, comme détestable à raison du régime dont elle a été le point de départ, pour ces offices. Nous pensons enfin qu'on se trompe généralement quand on soutient que le rétablissement partiel de la vénalité, sous sa forme primitive, qui s'est produit au cours du siècle dernier, constitue le correctif inévitable qu'apportent toujours les faits à des doctrines exagérées. « Il ne suffit pas, dit Louis-Lucas (2) qui soutient longuement cette opinion, d'asseoir sur une base unique une

1. Garsonnet, *Traité de procédure civile*, p. 377.

2. *Loc. cit.*, p. 567.

théorie absolue, destinée à régir toutes les situations. C'est seulement à la répartition saine et tempérée des règles les mieux appropriées à chacune d'elles, que se trouvent, on peut l'affirmer, attachée la pérennité de toute bonne institution et la garantie d'un succès vraiment durable. Or, était-il certain qu'il fallut bannir toute idée de vénalité et d'hérédité des offices ministériels, par suite de cette considération que la nécessité s'imposait d'en étouffer le germe dans toutes les autres charges publiques et de ce que, chez ces dernières, elles apparaissaient comme un privilège odieux, en devait-on forcément conclure à l'abolition chez ceux-là, nous ne dirons pas d'une *prérogative* mais d'un état de choses *voisin*, simplement analogue et nullement identique. Ou, pour parler avec plus d'exactitude encore et plus de précision, n'était-ce pas aller trop loin que d'immoler la vénalité et l'hérédité à la fois et sans distinction dans les deux éléments intrinsèques dont se composent essentiellement les offices ministériels ?

« En présence de cette dualité remarquable et typique, ne convenait-il pas de choisir avec soin et discernement et tout en obéissant au principe nouveau par le sacrifice partiel de la vénalité et de l'hérédité en ce qui concerne le titre, ne devait-on pas les respecter tout au moins quant à la pratique par le sacrifice correspondant et

également partiel du principe lui-même? » Si on décida en théorie et dans le premier moment d'enthousiasme révolutionnaire, l'application rigoureuse et sans restriction du principe, il résulte du mode adopté pour la liquidation qu'on ne manqua pas de faire la distinction du moins pour le passé, puisqu'on calcula l'indemnité sur le titre et sur la clientèle. Et, comme nous l'avons déjà constaté, cela admis pour l'office tel qu'il était avant le rachat s'imposait pour le même office tel qu'il serait après. Si la clientèle faite avant que fut décidée la liquidation, avait une valeur distincte du titre et constituait une propriété personnelle au titulaire de la charge, pourquoi en aurait-il été autrement après? C'est donc cette solution qui a décidé du sort des offices ministériels. Et le régime qui s'est établi, à leur égard, par la suite, est la conséquence nécessaire et inévitable de cette théorie une fois admise et non pas, comme on le prétend généralement, une revanche des faits, de la réalité, contre des théories outrées et exagérées.

D'ailleurs en ce qui concerne au moins une catégorie d'officiers ministériels, les notaires, la pratique se conforma de suite à la théorie. Et on ne saurait soutenir que ces offices aient cessé à un moment quelconque, même au début de la Révolution, d'être patrimoniaux et de donner lieu à des cessions. Nous avons vu, au cha-

pitre précédent, Frochot le constater expressément dans son rapport.

La Constituante avait d'ailleurs consacré, expressément et officiellement, dans son décret des 29 septembre et 6 octobre 1791, au profit des notaires et des héritiers des anciens titulaires décédés, le droit de traiter de la possession de leurs minutes et de faire avec leurs successeurs des conventions au sujet de leurs recouvrements. « Les notaires qui auront cessé
« d'exercer ou qui auront été placés dans une
« autre résidence que celle où leurs minutes
« doivent être déposées, ainsi que les héritiers
« des anciens titulaires décédés, pourront,
« dans un mois, à compter du jour de la noti-
« fication qui leur sera faite par le commis-
« saire du roi, remettre leurs minutes à celui
« des notaires publics qu'ils jugeront à propos
« de choisir parmi ceux établis dans le chef-
« lieu de résidence où les minutes devront
« être apportées et faire sur les recouvrements
« telles conventions que bon leur semblera. »
L'article qui suit celui que nous venons de citer, ordonne même la mise aux enchères à défaut de remise dans le délai fixé. Ce décret, qui ne contient pas moins de quinze articles, est consacré en entier à la *cession* des recouvrements. Il y a plus, par une disposition expresse, le législateur impose au notaire, nommé au concours,

l'obligation de justifier *d'arrangements pris avec son prédécesseur en ce qui concerne ses recouvrements*. Sa commission ne pouvait lui être refusée, quand il avait réussi au concours, que dans un cas, s'il ne pouvait justifier d'une entente avec son prédécesseur.

On avouera que si ce n'était la vénalité, comme le prétend Louis-Lucas, c'était, sinon quelque chose de tout à fait analogue, c'était certainement une invitation, même pas déguisée à y recourir. Car, nous avons vu qu'il ne suffisait pas de figurer au tableau des admis après concours pour avoir chance d'être jamais pourvu d'une commission. Il fallait trouver un titulaire disposé à se démettre. Comment dans ces conditions ne serait-il pas intervenu un traité entre ce dernier et le postulant ; c'était, en un mot, pousser à la pratique des anciennes résignations *in favorem* ; les mesures que nous venons de rapporter équivalaient à les rendre obligatoires.

Dans la préparation de la loi du 25 ventôse an XI, on songea à légaliser ces pratiques. Réal, dans son Exposé des motifs, cherche à les faire passer dans la loi, en les mettant au compte de l'intérêt général. « Beaucoup de notaires, dit-il, ont demandé que lorsque des circonstances particulières les obligeraient à abandonner volontairement leur état, il leur fût permis d'exercer une sorte d'influence sur le choix de leur succes-

seur, non en le prenant arbitrairement partout, mais en se démettant en faveur d'un candidat agréé par le jury chargé des examens. » Et alors, voici tous les avantages qui ne peuvent manquer de résulter de cette pratique.

« Par là, les lois du concours et la prééminence des talents sont respectées, mais par là aussi, s'allumera une ardente émulation entre ceux qui fréquenteront la même étude ; ils chercheront par un zèle plus marqué et par un travail plus assidu à multiplier pour eux les chances d'un état honorable et à rapprocher ainsi le but vers lequel tend tout homme sage et raisonnable, une existence certaine et indépendante ». Voilà pour le clerc. Quant au notaire, « il aura plus de motifs de communiquer son expérience et ses lumières à celui de ses élèves qui méritera de sa part une bienveillance spéciale. C'est d'ailleurs une espèce de responsabilité dont il se chargera aux yeux de ses clients, il s'engagera à se continuer lui-même dans un successeur digne de lui. *L'intérêt public* se réunit donc ici à la morale et à l'intérêt particulier pour solliciter cette utile innovation ». On le voit, toutes les raisons, sauf la véritable, sont exposées dans ce passage du rapport. Cette dernière n'apparaît clairement que dans l'article ci-après qui faisait partie d'un des projets qui précédèrent la loi du 25 ventôse an XI : « Tout notaire, y lisait-on, pourra, en se

démettant volontairement, *désigner pour son successeur soit son fils*, pourvu que celui-ci soit au nombre des candidats inscrits sur la liste formée en exécution de l'article 39, *soit tout autre candidat admis sur la liste*. Le candidat, ainsi désigné, sera *dispensé du concours*, mais tenu de subir l'examen et d'obtenir l'admission du jury. »

Les auteurs de la loi de ventôse n'osèrent trancher la question dans le sens où on les sollicitait de le faire par le projet qui précède. On n'osa encourager ouvertement les négociations qui se faisaient à l'occasion des démissions et que le mode de désignation adopté rendait inévitables. On fut arrêté, dit Bataillard, par des *scrupules révolutionnaires*. L'orateur du gouvernement après avoir multiplié les critiques à l'adresse du concours ajoutait : « Aussi, dans le projet soumis aux Commissions législatives, créées après le 18 Brumaire, on avait inséré un article qui permettait les dispositions en faveur. Le projet que nous présentons ne prononce rien à ce sujet, parce qu'il ne défend rien, parce que toute la théorie de cette partie de la loi se concilie parfaitement avec tout ce que pourront exiger les convenances et les circonstances. » En dehors de l'encouragement, nullement déguisé, que contenaient ces derniers mots, la loi organisait et réglait dans ses articles 54 à 60, non seulement la cession des recouvrements, comme

l'avaient fait les lois antérieures, mais aussi celle des minutes et répertoires. Cette cession qui, dans certains cas, était obligatoire, s'effectuait dans les conditions prévues par la loi, au profit soit de l'officier, soit de ses héritiers. Dès lors, aucun candidat ne pouvait songer à être nommé sans avoir traité avec le précédent titulaire ou avec ses héritiers.

Voilà pour les notaires. Mais, ainsi qu'on l'a parfaitement remarqué (1), toutes ces raisons militaient également en faveur des autres officiers ministériels, avoués, agents de change, huissiers, etc... ; chacun d'eux se considérait comme propriétaire de sa pratique, de sa clientèle et des recouvrements et l'était, en effet, aussi légitimement qu'un négociant l'est de son achalandage et de ses marchandises. Dès lors, il arriva ce qui ne pouvait pas ne pas arriver. Aucune charge, quelle qu'elle fût, n'était pourvue d'un titulaire, sans qu'une négociation fût intervenue entre les intéressés. Les auteurs ont beau s'extasier sur la toute-puissance des faits, sur la force des choses qui, par la constante influence de leur impitoyable ténacité, échappent à l'action et au pouvoir des lois, nous ne saurions nous ranger à leur opinion. C'est la loi qui, par une

1. Bataillard, *Du droit de propriété et de transmission des officiers ministériels*, p. 103 et 104.

analyse inexacte des éléments de l'office, par une distinction et une séparation artificielle de ces éléments, c'est elle et non les faits qui a maintenu la vénalité dans les offices ; c'est elle, qui ne paraît ne s'être jamais souciée sérieusement d'extirper effectivement la vénalité. C'est elle, qui, l'ayant supprimée nominale-ment, a fourni les moyens détournés de la rétablir. Ainsi mis à même d'y parvenir, invité même à le faire, les intérêts ne pouvaient pas ne pas utiliser ces moyens ni rester sourds à ces appels. Il nous paraît donc totalement inexact de soutenir que les faits ont débordé le législateur et qu'il a dû s'incliner devant leurs exigences. C'est lui qui a provoqué et dirigé les faits d'une manière détournée, volontaire ou involontaire, nous ne saurions nous prononcer avec certitude sur ses intentions ; mais l'influence, nettement décisive de ses dispositions, sur le maintien des pratiques, dont nous venons de parler, ne saurait à notre avis faire de doute.

Sous les influences que nous avons constatées, les traités se multiplièrent, dans les cessions des divers offices. Le gouvernement, ainsi, que le constate Louis-Lucas (1), donna, en outre, le plus pernicieux des encouragements, celui de l'exemple. Il ne laissa pas de reconnaître très formelle-

1. *Loc. cit.*, t. II, p. 585.

ment d'un côté dans la clientèle, les éléments d'une véritable propriété et, d'un autre côté, un certain droit quant au titre lui-même.

Il fit application de cette conception, en particulier en 1808, lors de la suppression d'un certain nombre d'avoués à Paris. Ceux-ci reçurent une double indemnité l'une pour la clientèle, l'autre pour le titre. On remarquera que ces charges avaient déjà fait l'objet d'un rachat par l'Etat, il y avait alors moins de vingt ans. Ce rachat avait eu pour but de faire disparaître la vénalité. Dix-huit ans après, l'Etat rachetait encore, à nouveau, tant les pratiques de cessions de charges étaient patentes. Bien plus, quelques mois après, on les frappait d'un droit d'enregistrement (décret du 4 mai 1808).

Dans ces conditions et à partir de ce moment, l'évolution était terminée et la vénalité rétablie. Il ne restait plus qu'à la sanctionner par un texte ; ce fut l'œuvre de l'article 91 de la loi de 1816. Mais, cette loi n'ajouta rien à ce qui se pratiquait ouvertement et à ce qui n'avait cessé de se pratiquer, ainsi que nous venons de le voir, pendant toute la durée de la Révolution et de l'Empire.

Du jour où il fut admis que les titulaires pouvaient céder leurs minutes, répertoires, recouvrements, etc., de ce jour-là, qu'on l'avoue ou non, qu'on le reconnaisse ou qu'on se refuse à le reconnaître, il ne resta rien au gouvernement

et la nomination qui continua à lui appartenir ne fut plus qu'un vain simulacre et une pure formalité. Aussi, pour briguer ce fameux titre que soi-disant il détenait encore, n'était-ce pas à lui qu'on s'adressait. On cherchait un propriétaire de minutes, de clientèle, de recouvrements, disposé à démissionner et à céder sa place ou inversement, le titulaire qui voulait se démettre cherchait un successeur. De quelque côté que vînt l'initiative, une fois d'accord sur les conditions de la cession, le titulaire donnait à l'impétrant sa démission pure et simple. Celui-ci s'adressait alors à la Chambre de discipline pour obtenir le certificat de moralité et de capacité, exigé par le Gouvernement. En raison de l'intérêt qu'avaient les membres de la Chambre à être traités à l'occasion de la même manière, ce certificat n'était jamais accordé qu'au porteur d'une démission et immanquablement refusé à tout autre. Armé de son droit de nomination, après ces tractations, le gouvernement, très sérieusement comme s'il avait réellement fait la nomination, enregistrait et légalisait toutes ces opérations que la loi défendait alors, qu'elle permet aujourd'hui.

Depuis, on a contesté la portée du texte de la loi de 1816. Dans une circulaire fameuse, Pasquier, Garde des Sceaux, soutenait que la loi de 1816 n'avait pas fait revivre la vénalité des offices qui n'est pas en harmonie avec nos institu-

tions et qu'il ne fallait voir, dans les dispositions de l'article 91, qu'une condescendance, une probabilité de préférence, accordée aux officiers ministériels. Cette interprétation n'a que la valeur d'une opinion personnelle.

En présence de l'exposé qui précède, elle n'est pas soutenable. On peut penser ce qu'on voudra de la vénalité. Mais il serait déraisonnable de prétendre que, dotés du texte de l'article 91, les officiers ministériels ont, depuis la loi de 1816, moins de droits qu'ils n'en avaient avant cette date et avant l'adoption de ce texte. D'ailleurs, depuis la loi de 1866, relative au rachat des offices de courtiers, toute discussion sur ce point paraît oiseuse ; la question est définitivement tranchée en faveur des officiers ministériels. S'il est inutile de discuter sur l'existence d'un droit désormais incontestable et qu'on ne saurait mettre sérieusement en doute, il ne l'était pas, à notre avis, d'exposer comment il s'est établi et de montrer qu'il avait pris naissance dans les mesures mêmes, adoptées pour extirper la vénalité.

Les faits étant tels, nous allons examiner, dans une deuxième partie, les avantages et les inconvénients de la vénalité. Nous insisterons surtout sur les effets de la vénalité pratiquée par les titulaires d'offices ; nous passerons rapidement sur ceux de la vénalité par l'Etat. Ces der-

niers n'ont plus, en effet, qu'un intérêt historique. Il ne semble pas qu'il vienne à l'esprit de personne, à notre époque, de soutenir cette forme de désignation des titulaires des fonctions publiques. Il est loin d'en être de même de l'autre. Elle a encore actuellement de nombreux partisans, qui lui attribuent des avantages exceptionnels.

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUE DU RÉGIME DE VÉNALITÉ

SECTION I

SES AVANTAGES

CHAPITRE PREMIER

AVANTAGES SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Il est un premier avantage que tous les auteurs s'accordent à reconnaître à la vénalité. Elle a contribué, dans notre ancien droit, à établir l'immovibilité. Or, si on n'envisage que les offices de judicature, celle-ci est une nécessité, puisqu'elle est la condition de l'indépendance du magistrat. Chacun des différends, qui sont sou-

mis au juge, dépend d'une appréciation personnelle, ses décisions doivent lui être propres.

Il est donc indispensable qu'il les prenne en toute liberté et en pleine indépendance, qu'il juge, en un mot, selon sa conscience, en dehors de toute influence étrangère.

Si l'inamovibilité est une condition du bon exercice du pouvoir judiciaire par les magistrats, elle n'est ni bonne ni désirable, dans toutes les fonctions de l'Etat. Il en est ainsi pour les fonctionnaires de l'ordre administratif. Autant l'inamovibilité constitue un avantage, autant elle fournit des ^{de}garanties, quand elle est reconnue aux juges, autant elle comporte d'inconvénients quand elle appartient aux administrateurs. Les fonctions de ces derniers sont déterminées d'avance. Elles ne comportent qu'une part très restreinte d'appréciation personnelle. Régée d'avance ou consistant surtout à exécuter des ordres, donnés par l'autorité dont il dépend, elles se réduisent, pour une large part, à un rôle passif et quelque peu mécanique. Bien plus, il faut que l'autorité, qui commande et dirige, puisse, à tout instant et en tout état de cause, demander des comptes au fonctionnaire administratif.

L'indépendance, qui était un élément indispensable pour le magistrat, est ici un inconvénient et ne va pas sans danger. Si le premier doit échapper à la mainmise de l'autorité, le second

doit y être soumis aussi complètement, aussi absolument qu'il est possible.

Or, la vénalité eut pour conséquence d'imposer en fait l'inaliénabilité. A l'égard de tous les administrateurs et titulaires d'offices de finances, des offices municipaux ou ceux se rattachant au commerce et à l'industrie, l'inaliénabilité était donc un mal. Et cependant elle résulta au profit de ces offices, comme au profit de ceux dits de judicature, de la vénalité.

Du moment où le titulaire avait payé sa charge, la justice exigeait, en cas de destitution, qu'on lui en remboursât le prix. Cela devait prévenir, en tout premier lieu, toute destitution arbitraire et fondée sur le pur caprice du Souverain. En raison de l'état du Trésor royal, cette obligation constitua même un obstacle à toute espèce de révocation. Théoriquement, celle-ci était toujours possible. Après discussion, au xvi^e siècle, on maintint même, dans les lettres de provision, la clause « pour être exercé tant qu'il nous plaira » et ce, de crainte qu'il en résultât l'inaliénabilité. Malgré toutes les précautions prises, elle fut la conséquence des perceptions opérées au profit du Trésor royal lors de la nomination. C'est ce qu'indique très nettement le passage suivant de La Roche Flavin (1) : « Depuis que du règne de

1. *Treize livres des Parlements*, liv. II. ch. VII, n. 22.

François I^{er}, la vénalité fut permise, tant du côté du Roy, qui prenait le quart de la finance, que des particuliers (n'estant raisonnable de priver un officier de son estat financé sans le rembourser), il fust trouvé juste par le roy, les sieurs de son conseil et par tous les Parlements que le roy ne pourrait déposer ni priver ses sujets des offices qu'en trois cas, sçavoir par mort, forfaiture ou incompatibilité d'offices. Et, à présent, ne se peut faire à cause de l'édit de la Paulette qu'au seul cas de forfaiture, quand par crime ou délict, un officier est privable ou privé de son estat »

Ainsi que le remarque M. Esmein, c'est le fait que nous exposons, à savoir que l'inamovibilité dérive de la vénalité, qui explique comment cette garantie fut établie de bonne heure dans l'ancienne France, sous la monarchie absolue, alors qu'elle ne le fut qu'en 1700, dans l'Angleterre libérale.

Et, cependant, cette dernière était une monarchie constitutionnelle et tempérée, où les droits publics se sont développés bien plus vite que chez nous. Cette inamovibilité, il faut bien nous en rendre compte, fut un bien qui s'imposa par la force des situations. La royauté la supportait, en effet, plutôt qu'elle ne la considérait comme rentrant dans le système de son principe, car, par elle, le roi n'avait plus le libre choix des

magistrats et ne pouvait les révoquer, comme nous venons de le voir, qu'au cas de forfaiture.

Des tentatives furent faites pour échapper à cette conséquence de la vénalité. Au xvi^e siècle, Louis de Béthune, frère de Sully, proposa pour parer à ce qu'il appelait les inconvénients de la vénalité, de ne plus conférer les offices qu'à temps, sauf à les continuer au delà de ce temps quand on le jugerait utile. L'auteur donnait pour raisons que le temps de la fonction n'étant pas limité, chacun s'efforce non seulement de s'y continuer, mais d'y introduire quelqu'un de ses parents ou de ses amis. Et il disait que pour empêcher cet abus, le roi doit lui racheter son office, ce qui constitue un véritable scandale.

De même, lors des travaux préparatoires, en vue de la réformation de la justice, en 1667, plusieurs des mémoires, demandés par Colbert aux jurisconsultes les plus considérables, contenaient des propositions dans ce sens. C'est ainsi que Pussort, conseiller d'Etat, oncle de Colbert, voulait faire cesser la vénalité, parce que par le fait de l'argent, on introduisait dans la magistrature des personnes qu'il eut été dans l'intérêt public d'en écarter. On y avait ainsi admis, en effet, des enfants au sortir du collège, des ignorants et des corrompus.

Au xviii^e siècle, le point de vue est tout différent. On condamnait la vénalité, mais on deman-

dait l'inamovibilité. C'est ainsi qu'on créa de nombreuses charges, qui n'étaient pas vénales, mais dont les titulaires étaient inamovibles.

Voilà un premier effet utile de la vénalité. Ce ne fut pas le seul.

Les officiers, devenus propriétaires de leurs charges, pouvaient être rendus effectivement responsables des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. La finance de leurs charges jouait le rôle de cautionnement et garantissait le bon accomplissement de leurs devoirs. Menacé de destitution pour faute professionnelle, l'officier, propriétaire de sa charge, sera plus sensible à cette peine. Celle-ci, en le privant de sa fonction, entraînera du même coup pour lui la perte du prix qu'il l'avait payée. Le cautionnement n'est qu'une application sous une forme différente et atténuée de la même idée.

Dans l'ancienne France, la vénalité facilita, dans les Cours souveraines, un recrutement meilleur. En permettant aux fils de magistrats d'entrer très facilement dans la magistrature, elle favorisa et suscita la création de familles, que nous pourrions appeler judiciaires, et c'est grâce à elle que put se perpétuer dans ces familles, de génération en génération, un grand esprit d'intégrité et aussi de science.

Enfin, au point de vue social, comme on l'a souvent relevé, elle permit la création d'une caté-

gorie spéciale de personnes de l'ancienne société, à la fois dévouées au pouvoir royal et très indépendantes vis-à-vis de lui. Cette catégorie d'hommes avait pu s'enrichir par l'exercice des fonctions érigées en offices. Ils avaient pu ainsi s'élever dans la hiérarchie sociale. Ils avaient vu s'ouvrir devant eux l'entrée des classes privilégiées, quand ils avaient exercé ces charges pendant plusieurs générations. Nous avons vu que l'on s'accorde à reconnaître qu'ils constituaient une partie importante du Tiers et que cet Ordre leur devait, pour une bonne part, son élévation et ses divers moyens d'influence. C'est d'eux que Mignet (1) a pu dire « à côté d'une classe qui a exalté dans notre nation le sentiment de l'honneur, il s'en est élevé, de bonne heure, une autre qui lui a inspiré le sentiment de la justice et si la première a entretenu parmi nous les habitudes de bravoure l'élégance des mœurs, les délicatesses de l'esprit, l'amour des choses nobles et grandes, la seconde y a fait naître et prévaloir le goût de l'ordre, l'habitude du travail, le respect de l'équité, le pouvoir de l'intelligence ».

1. *Notice sur le comte Siméon, notices historiques*, t. II, p. 4.

CHAPITRE II

AVANTAGES GÉNÉRAUX DU RÉGIME ACTUEL

Après avoir montré les effets bienfaisants qu'on s'accorde généralement à reconnaître au régime de vénalité dans le passé, nous devons exposer ceux que l'on invoque présentement, en sa faveur. Ils se ramènent aux trois points suivants : le mode de désignation adopté donne le maximum de garantie, l'intérêt qu'a l'officier, propriétaire de sa charge, à en maintenir et à en développer la valeur, fait que le public est mieux servi ; enfin, cette propriété assure une responsabilité effective.

Sans entrer dans des détails sur ce point, qui est réglé d'une manière à peu près uniforme pour les divers offices, on sait que la nomination des titulaires est faite par le Gouvernement sur la présentation de l'officier sortant et sous le contrôle des chambres de discipline. On fait valoir que ce mode de nomination fournit des

garanties précieuses en vue d'un bon recrutement.

Théoriquement, en effet, reprenant les raisons de sentiment sur lesquelles nous avons vu tant insister les rapporteurs de la loi de l'an IX, on peut soutenir que l'officier démissionnaire a un intérêt effectif à choisir un successeur qui continue, dans son étude, les traditions de loyauté, de bonne administration, qu'il y a établies. Mais quoi qu'on dise, cela n'aura aucune influence sur les faits. Dans certains cas, sans doute, il pourra en être ainsi. Mais, dans d'autres, au moins aussi nombreux, il pourra se faire que l'officier sortant préoccupé surtout de recevoir un prix le plus élevé possible, se désintéressera totalement du savoir, de l'aptitude et des pratiques de son successeur.

Il y a bien le contrôle de la Chambre de discipline et celui du Gouvernement. En théorie, encore, les membres de la Chambre sont beaucoup mieux placés que quiconque pour connaître et apprécier la valeur du candidat. Le Gouvernement par ailleurs est libre d'enquêter et de nommer ou non le candidat.

Mais tout cela, c'est la théorie et elle est démentie par les faits. L'avis des Chambres de discipline constitue exclusivement aux yeux de ceux qui les donne, une monnaie. En accordant un avis favorable à leurs confrères, en dehors

de toute garantie et de tout contrôle de leur part, ils acquièrent le droit d'être traités de même quand, à leur tour, ils voudront céder. Cet avis n'a donc, en fait, aucune valeur. S'il avait une signification, elle pourrait être uniquement interprétée dans un sens défavorable, contraire à un bon recrutement. Quel est, en effet, l'intérêt des membres de la Chambre en matière de recrutement de leurs confrères ? En raison du monopole qu'ils détiennent et qu'ils exploitent en commun, la concurrence se trouvant limitée aux quelques titulaires d'offices, l'intérêt de ceux qui sont en exercice est de contribuer, autant qu'il leur est possible, au *pire* recrutement. Dès lors, si les membres de la Chambre n'étaient pas guidés à peu près exclusivement par le souci d'être agréables à leurs confrères, afin d'obtenir pour eux, plus tard, l'avis favorable qu'ils leur donnent, leur intérêt devrait les conduire à pousser systématiquement à un recrutement inférieur. En tous cas, s'ils ne vont pas jusque-là, dans la réalité, non seulement ils n'ont aucun intérêt à rechercher et à s'efforcer de n'admettre que des candidats présentant toutes garanties. D'ailleurs, sans entrer dans plus de détails sur ce point, les faits sont là pour démontrer l'exactitude de ce point.

Quant au contrôle du Gouvernement, tout le monde sait qu'il est limité par le droit de présen-

tation d'abord et que ne serait-il pas limité, il ne donnerait pas plus de garanties que l'avis des Chambres. Sous les régimes absolus, les actes du Gouvernement sont déterminés par le caprice, le bon plaisir. Sous les régimes constitutionnels, le parlementaire en particulier, ils sont le résultat d'un marché plus ou moins effectif, plus ou moins apparent et avoué, mais toujours réel. Les hommes qui détiennent le pouvoir en disposent sous l'influence de la double préoccupation suivante, à l'exclusion de toute autre considération : payer les services qui leur ont permis d'y parvenir, acquérir des droits vis-à-vis de tous ceux qui peuvent contribuer de près ou de loin à les maintenir.

Les garanties d'un bon recrutement, que fournirait le mode actuel, sont donc loin d'avoir la valeur qu'on prétend leur attribuer. Et nous ne faisons aucune difficulté pour reconnaître qu'à ce point de vue, tous ceux qu'on pourra proposer ne présenteront pas des avantages bien supérieurs en fait. Mais, il nous suffit, pour les résultats de notre démonstration, qu'il soit acquis que le mode de recrutement actuel n'est pas meilleur que tout autre et sans que nous prétendions même qu'on puisse dans la réalité lui en substituer un qui puisse être bien supérieur.

On prétend encore que la cession des charges à titre onéreux est, pour le public, une garantie

de bon exercice de ces charges. En lisant de pareils arguments, on est appelé à se demander ce qu'entendent par bon exercice ceux qui y ont recours. Sans doute un officier ministériel actif, capable, susceptible d'inspirer confiance, maintiendra ainsi et accroîtra la valeur de sa charge, cela est incontestable. Mais un pareil argument ne présente de valeur que dans un système de libre concurrence, et, en ce qui concerne un monopole complet ou restreint à plusieurs titulaires, il ne va pas sans quelques dangers. Au contraire du fonctionnaire qui n'est *pas* intéressé à la bonne exécution du service qui lui est confié, l'officier ministériel l'est *trop* puisque sa rémunération et le rendement de sa charge en dépendent. *Payé aux pièces*, si on peut ainsi parler, il est à craindre qu'il en multiplie le nombre et qu'il accumule les formalités sans autre raison que l'intérêt qu'il en retire. Qui l'en empêchera ? Ah ! oui ! la Chambre de discipline que nous avons vue tout à l'heure procéder avec tant de sollicitude à son choix. Le rôle disciplinaire qui lui incombe, elle ne l'exerce ni ne peut l'exercer plus efficacement après qu'avant l'entrée en charge du titulaire et pour les mêmes raisons. D'ailleurs, il n'y a de discipline sérieuse et effective que de la part de supérieurs vis à vis d'inférieurs et non entre égaux. Et ceux-ci ne sont jamais disposés ni à subir ni à exercer une

action disciplinaire efficace. C'est ce qui s'est produit aussi bien dans les Chambres de discipline des officiers ministériels que dans les Conseils d'administration des coopératives de production, car les hommes sont les mêmes dans toutes les situations sociales. Comment peut-on prétendre sérieusement que les membres, qui composent aujourd'hui, par suite du hasard d'un scrutin, les Chambres ou les Conseils d'administration des coopératives, puissent avoir l'idée de sévir contre un collègue ou un camarade qui, demain, pourra se trouver à sa place et avoir à statuer, à son égard, sur une question identique ? C'est impossible, aussi cela ne s'est-il jamais produit. Chaque officier ministériel se considère d'ailleurs comme maître chez lui et n'ayant de comptes à rendre à aucun de ses collègues (1).

En résumé, s'il est indéniable que l'intérêt personnel est le meilleur stimulant de l'énergie, le facteur le plus efficace de progrès et du mieux faire, cela n'est exact, et encore pas sans restriction, que dans un régime de libre concurrence. Dès que l'intérêt personnel s'exerce dans un monopole absolu ou atténué, il présente les plus grands dangers. Il peut alors dégénérer en exac-

1. C'est ce qui s'est produit en particulier pour l'inspection de la comptabilité des notaires qui, confiée aux membres de la Chambre, est restée purement nominale.

tions. C'est le cas pour les offices ministériels. Le correctif naturel consisterait alors à substituer au monopole, la liberté. Même alors, ou bien si le monopole est considéré comme nécessaire, il faut pour éviter le danger signalé, un contrôle sérieux, rigoureux, effectif et efficace. Un tel contrôle, nous venons de le montrer, ne peut être fourni par les Chambres de discipline.

Il est même inconciliable avec la notion de l'office ministériel, propriété individuelle. La question qui se pose est donc celle de savoir si les avantages qui résultent pour la société, pour le public, de l'intérêt qu'a l'officier ministériel à développer les produits de sa charge, et à faire, dans ce but, œuvre de probité, de loyauté, de capacité, d'activité en général, sont supérieurs aux inconvénients qui peuvent en résulter. Pour la trancher, il suffit de se rendre compte que si, à un certain point de vue, les deux intérêts en présence, celui de l'officier et celui du public, cadrent exactement ; à un autre point de vue, ils vont être en complète opposition. Or, dans ce cas, le second, mis en état d'infériorité par le monopole, sera la victime du premier. On ne saurait penser qu'entre son intérêt et celui du public, pas plus que quiconque, l'officier ministériel sacrifie le premier au second, et comme nous venons de voir, qu'en raison du caractère de propriété individuelle qui domine dans l'of-

fice, on ne saurait corriger cet inconvénient par un contrôle extérieur efficace, il faut donc se demander si un autre régime ne serait pas susceptible de fournir une meilleure solution de la difficulté.

La question se pose ainsi : ou bien les fonctions actuellement érigées en offices, deviennent, en admettant que cela soit possible, et nous l'examinerons pour chacune d'elles, des professions libres, ou bien, maintenues sous le régime du monopole, elles sont exercées par des titulaires qui n'ont pas le caractère d'officiers et ne sont pas considérés comme propriétaires de leurs charges.

Telles sont les deux seules solutions entre lesquelles nous ayons à choisir, celle actuellement en vigueur mise à part. Comment chacune concilierait-elle les deux intérêts opposés : celui du titulaire de la fonction et celui du public ? Théoriquement, c'est la liberté ; si on en croit les individualistes, elle seule donnerait complète satisfaction : elle seule ferait la conciliation cherchée. Mais ce qui est assez étrange, c'est que nous avons vu les déterminés individualistes que furent les hommes de la Révolution, en toute autre matière, la condamner résolument dans celle qui nous occupe et nous faire, en toute circonstance, un tableau poussé au noir des dangers qu'elle présenterait toutes les fois qu'il

s agissait des fonctions dont ils firent des offices. C'est d'eux que procède encore aujourd'hui cette menace de l'agent d'affaires, qui constitue le morceau de résistance de toute étude hostile au rachat. Si les agents d'affaires véreux, marrons, comme on voudra, n'existaient pas ou menaçaient de disparaître, les diverses corporations d'officiers ministériels auraient intérêt à les créer ou à les subventionner pour les maintenir. Ils ont été, depuis la Révolution, le meilleur prétexte pour rétablir et ensuite le plus solide argument pour maintenir la vénalité des offices ministériels.

La liberté, en admettant qu'elle soit possible, ce que nous nous réservons d'examiner, pour chacune des catégories d'offices, ne rendrait pas inutile le contrôle de la part de l'autorité. Il s'agit de fonctions qui touchent de trop près à l'exercice de la puissance publique, quand elles n'en constituent pas une part, pour que les représentants de celle-ci puissent s'en désintéresser complètement. La liberté ne pourra jamais être que relative en ces matières. Le conflit entre l'intérêt de ceux qui les exerceraient et celui du public renaîtrait de suite. Tout au plus serait-il atténué peut-être par la concurrence, rendu moins redoutable qu'aux mains des officiers actuels pourvus d'un monopole mais certain encore, évident et dangereux.

On ne saurait donc admettre pour ces offices, la liberté pure et simple, non soumise à un contrôle de la puissance publique. Or, un tel régime n'est guère plus compatible avec un contrôle efficace que celui de la propriété des offices. Il ne pourrait résulter que du recours à un système inspiré de celui de l'Ordre des avocats, quelque chose comme une corporation fermée, étroitement gardée.

A en juger par les scandales dont les bruits arrivent parfois aux oreilles du public, ce système est loin de lui donner toutes garanties, de lui assurer une complète sécurité dans ce conflit inévitable entre son intérêt et celui des membres de la corporation.

Reste l'autre solution que nous avons recon nue possible. Elle consiste à faire remplir ces fonctions par un agent nommé, salarié et révoqué par l'autorité publique et qui ne pourrait prétendre, dans aucun cas, à un droit quelconque. Dépourvu de tout intérêt dans l'exploitation de la fonction, aux résultats de laquelle il est presque étranger, le danger précédemment signalé disparaît complètement. Le public n'a plus à craindre, comme présentement, que ce titulaire s'efforce, par tous les moyens, de faire rendre à la fonction tout ce qu'elle est en état de donner et même parfois davantage. Car, ainsi que nous aurons souvent l'occasion de le rappeler, plus une

charge monopolisée rapporte à son titulaire, plus elle *coûte au public* qui seul fournit ce rapport. Rien de pareil donc à craindre avec le fonctionnaire qui ne sera que fonctionnaire.

Mais on évite un mal pour tomber dans un autre, dira-t-on. L'officier, propriétaire de sa charge, étant trop intéressé à l'accroissement de son rendement ne reculait devant rien pour y parvenir. Le fonctionnaire est trop désintéressé. Conséquences connues : le public est mal servi ; il n'en a pas pour son argent, etc... Il y a du vrai dans ces objections. Mais elles ne doivent pas nous faire perdre de vue le raisonnement que nous suivons. Nous avons établi, nous semble-t-il, que le régime de vénalité de nos offices soulève entre l'intérêt des propriétaires d'offices et le public un conflit insoluble. Leur intérêt pousse les officiers à faire rendre à leur charge tout ce qu'ils peuvent et ils sont amenés fatalement par là à rançonner le public que le monopole leur livre sans défense. Telle est la constatation que nous avons faite. Un régime de liberté, dans la mesure où il serait possible, ne donnerait pas, sous ce rapport, de bien meilleurs résultats.

Nous constatons, au contraire, que si ces charges étaient confiées à des fonctionnaires, salariés par l'Etat, ce conflit disparaîtrait par là même. Ces fonctionnaires n'ayant plus d'intérêt

à l'exercice de la fonction, celui-ci ne saurait être contraire à celui du public. Voilà un point acquis. Reste à savoir si, comme on le prétend, le public serait plus mal servi, précisément par suite du défaut d'intérêt de ces fonctionnaires à le servir ; si l'inconvénient qui en résulterait serait plus grave que celui qui provient de la situation actuelle, si enfin il ne serait pas possible de le faire disparaître ou au moins de l'atténuer dans une large mesure, par des dispositions appropriées.

Telle est la question, posée pour la première fois d'une manière bien précise. La valeur de la réponse qu'on peut y faire est toute relative, parce qu'elle consiste dans une appréciation. La seule réponse, qui nous paraisse valoir d'avantage, est celle qui consiste dans des faits. Ainsi, la fonction remplie par des fonctionnaires, qui se rapproche le plus de celle des notaires, nous paraît être celle de l'enregistrement et surtout celle de la conservation des hypothèques. Donne-t-elle lieu aux inconvénients multiples, parce qu'on ne les précise pas, auxquels on semble craindre de se trouver en butte si on substituait des fonctionnaires à nos officiers ministériels ? Quels reproches leur adresse-t-on qui ne puissent disparaître par des modifications appropriées ?

Une autre fonction est remplie par des agents

de l'Etat et se rapproche de celle des avoués au point de se confondre avec celle-ci. C'est celle des employés des Secrétariats des Conseils de Préfecture. Ils sont, à la fois auprès de ces conseils, les avoués et les greffiers. Quelles sont les plaintes et les difficultés auxquelles donne lieu l'exercice de ces fonctions? Et si on compare les unes aux autres, au point de vue des récriminations et des plaintes dont elles sont l'objet, la comparaison est loin d'être à l'avantage des offices ministériels.

Les partisans du maintien du régime existant aiment à faire valoir en sa faveur la responsabilité effective qu'il assurerait au public. On sait, en effet, que grâce à la jurisprudence et malgré le silence de la loi et les protestations des intéressés, qui les invoquent aujourd'hui en leur faveur, des règles assez rigoureuses se sont établies d'après lesquelles notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change sont responsables des actes de leur ministère, par eux accomplis. Il y a là, certes, une garantie qui s'est établie sous le couvert de la vénalité comme contrepoids de celle-ci et du monopole et qui ne doit pas être abandonnée. Mais on remarquera, en premier lieu, qu'il ne faut pas lui donner plus d'importance qu'elle n'en a. Elle consiste dans une responsabilité civile. Elle ne vaut donc que dans la mesure de la solvabilité du titulaire de

l'office. Quand sa faillite est prononcée et qu'il est insolvable, ce qui n'est pas pour les notaires et les huissiers, en particulier, quelque chose de tellement rare que cela ne puisse être relevé, alors, la garantie est complètement illusoire.

En tous cas, il est bien entendu que la responsabilité telle que l'a établie la jurisprudence, malgré les protestations des officiers ministériels, constitue une bonne mesure. Mais elle n'est pas inhérente à la vénalité. Celle-ci a peut-être été l'occasion qui l'a faite naître, mais rien de plus. Nous venons de montrer qu'il est des cas assez fréquents dans lesquels, même sous le régime de vénalité, elle disparaît ou ne fournit qu'une garantie théorique, sans valeur, sans portée réelle. •

Pour que l'argument qu'on prétend en tirer fut probant, il faudrait, au moins, que cette garantie fut impossible sous un autre régime. Or, nous verrons qu'en empruntant au régime actuel, un procédé par lequel certains officiers ministériels se couvrent déjà présentement contre ce risque professionnel, il sera parfaitement possible de maintenir et de transporter cette garantie dans tout autre régime à adopter.

Tels sont les avantages que l'on se plaît communément à reconnaître à la vénalité et à faire valoir en faveur de son maintien. Les premiers, l'immovibilité et le développement du rôle poli-

tique et social du Tiers n'ont plus qu'une valeur historique. L'inamovibilité n'a pas besoin aujourd'hui d'avoir la vénalité pour support, puisqu'elle est la règle dans la magistrature d'où la vénalité est désormais bannie. Enfin, l'inamovibilité n'est pas indispensable dans les fonctions qui sont actuellement des offices ministériels.

Quant à ses effets sociaux et politiques au profit du Tiers, il est assez évident qu'ils se continuent au profit de cette partie de la bourgeoisie qui détient les charges. Mais ce qui a pu, après coup, être considéré comme un avantage, comme un bien, avant la Révolution, du moment où cela se produisait au profit du Tiers, risque fort, tant le point de vue a changé, de constituer aujourd'hui un inconvénient. Nous nous permettons de recommander charitablement aux défenseurs des offices de ne pas trop rappeler que la vénalité, telle qu'elle est encore pratiquée, continue à produire au profit de la bourgeoisie les mêmes effets qu'elle produisit au profit du Tiers ; qu'elle maintient entre ses mains la fortune, source aujourd'hui comme jadis de l'influence sociale et politique. Les adversaires risqueraient d'en conclure immédiatement que la bourgeoisie tire de la vénalité, pour une notable partie, la prépondérance qu'elle a encore dans les diverses manifesta-

tions de l'activité humaine. Et ce ne serait pas pour plaider en faveur de leur thèse.

En ce qui concerne les avantages généraux du régime actuel, nous avons montré qu'ils sont plus apparents que réels, qu'ils sont compensés et au-delà par de graves inconvénients, qui en annihilent les effets bienfaisants et enfin, que ces avantages, prétendus inhérents au régime de vénalité, peuvent être conservés sous d'autres régimes où ils ne seront pas contre-balancés par les dangers propres à ce dernier

Nous allons, dans les chapitres suivants, passer en revue les principaux reproches qu'on lui adresse.

SECTION II ⁽¹⁾

INCONVÉNIENTS ET DANGERS DE LA VÉNALITÉ

CHAPITRE PREMIER

INCONVÉNIENTS ET DANGERS DE LA VÉNALITÉ, COMMUNS AU RÉGIME ANTÉRIEUR ET AU RÉGIME ACTUEL

A ce point de vue, elle produisit le double résultat suivant : elle amena la multiplication des charges d'où résulta une situation financière déplorable ; elle aboutit à la création et au développement des épices et des sollicitations.

La multiplication du nombre des charges se

1. Nous suivrons le même ordre que dans le chapitre précédent. Dans un premier paragraphe, nous développerons les effets que produisit la vénalité sous l'ancien Régime et dans un second, ceux dont elle est la cause de nos jours.

fit sous la double influence des demandes des intéressés et des besoins financiers de plus en plus pressants éprouvés par la Royauté.

Les inconvénients principaux qui en résultèrent furent, en premier lieu, une méconnaissance, de plus en plus grande au fur et à mesure qu'augmentaient le nombre des charges, de la liberté du travail et de celle du commerce ; la multiplication de fonctions inutiles, entraînant une réglementation de plus en plus étroite des diverses manifestations de l'activité individuelle.

Quant à la situation financière que créèrent ces charges, elle n'apparut avec tous ses dangers et tous ses inconvénients que le jour où on entreprit de la liquider. Jusque-là, toute création d'offices donnait lieu à une entrée d'espèces dans les caisses du Trésor royal. A chaque besoin nouveau correspondaient des créations nouvelles. La Royauté, uniquement préoccupée de l'effet immédiat de l'opération, ne s'inquiétait pas de ses conséquences éloignées. A bien des égards, d'ailleurs, sa politique financière surtout, dans les derniers règnes, peut se résumer dans l'adage, « après moi le déluge ».

Quelle que fût l'opinion qu'aient pu en avoir ceux qui la pratiquaient, elle se réduisait à des emprunts continuels, opérés au moyen des créations et mise en vente d'offices nouveaux. Comme tout emprunt, ceux qui se faisaient sous

la forme de vente d'offices devaient donner lieu à un service d'arrérages et à un service d'amortissement. Quoique le premier fut seul envisagé, qu'on ne songeât point au second, sa nécessité ne disparaissait pas pour cela. Le débiteur ne cesse pas d'être tenu vis-à-vis de son créancier parce qu'il ne se préoccupe ni de la date du remboursement ni des moyens qu'il emploiera pour y parvenir.

Un autre danger, au point de vue qui nous occupe de la multiplication des charges vénales, c'était la création d'une foule de valeurs qui ne reposaient sur aucune garantie. M. Georges d'Avenel (1) a dit d'elles « qu'elles constituaient une dette consolidée singulière dans la forme, mais assez semblable dans le fond à celle qui se paie sous le contrôle du prévôt des marchands aux guichets de l'Hôtel de Ville de Paris ». Ces valeurs étaient aux mains des particuliers qui se les transmettaient et faisaient sur elles toutes les opérations que comporte une propriété ordinaire. En outre des variations normales résultant de la loi de l'offre et de la demande, toute création nouvelle était susceptible de modifier la valeur des titres existant déjà ; c'est ce qui se produisit en particulier sur les offices municipi-

1. *Histoire économique de la propriété, des salaires et des prix*, p. 95.

paux. Créés par la Royauté et cédés par elle à des particuliers, ils furent, de 1672 à 1771, rachetés par les municipalités et rétablis à nouveau par le roi dans l'unique but de contraindre les municipalités et les Etats à les racheter.

Dans ce cas, l'opération s'analyse en un emprunt que contracte la Royauté, dont elle perçoit le montant et que remboursent les municipalités et les Etats. Au fond, elle aboutit à un impôt, prélevé sur ces derniers, par l'intermédiaire des officiers qui en faisaient l'avance.

Telle est l'idée générale de l'opération financière que constitua la vénalité. Mais si les charges n'avaient que permis aux particuliers de faire un prêt à la Royauté, elles n'auraient pas été recherchées avec autant d'empressement. On a beau dire que les fonctions publiques sont convoitées pour elles-mêmes, cela n'est pas exact. Elles le sont parce qu'elles rapportent honneurs et profits.

Nous avons vu que c'était pour conserver à leurs héritiers les avantages de leurs charges que les officiers résignaient. Quand des charges nouvelles furent créées et rendues vénales, elles comportaient des avantages analogues. L'honneur, c'était celui d'être officier, de faire partie, nous dirions aujourd'hui du monde officiel, arriver à la noblesse de robe.

Les profits, c'étaient les gages que l'on recevait

du roi et qui pouvaient dans une certaine mesure, représenter les intérêts du capital versé pour l'obtenir. Mais s'il n'y avait eu que cela, le prix des charges ne se serait pas élevé comme on constate qu'il le fit. C'est que toute charge comportait le droit de percevoir certaines redevances en rémunération des services qu'elle conférait au titulaire le droit de rendre. Elle entraînait même un véritable privilège au profit de celui-ci, un monopole dans la plupart des cas, puisqu'elle comprenait en même temps que la charge le droit exclusif de rendre ces services.

D'ordinaire, quand on étudie les effets de la vénalité sous l'ancien Régime, on se borne à signaler qu'elle fut la cause de la création et du développement des « épices » ; cela vient de ce qu'on n'envisage cette conséquence que par rapport aux offices de judicature, où le fait, de la part du juge, de percevoir directement des plaideurs une rétribution quelconque, paraît plus particulièrement odieuse.

Encore une fois, si on les signale plus spécialement dans ce cas c'est parce que la justice cesse de paraître juste au moment où celui qui est chargé de la rendre effectue des perceptions sur les parties. Mais, la pratique des épices ne fut que l'application, *dans un cas spécial*, d'un effet général de la vénalité. Celle-ci comporte toujours, selon la nature de l'office, le droit

d'opérer des perceptions, à l'occasion des faits qui constituent l'exercice de la charge. Elles sont effectuées plus ou moins librement, selon que celle-ci comporte ou non un monopole, selon que ce monopole est plus ou moins absolu, mais elles existent dans tous les cas. Elles sont une conséquence forcée, inévitable, de la vénalité. Sous son influence, elles s'établissent ainsi que le prouvent les épices; même dans les fonctions avec lesquelles elles sont le moins compatibles. La vénalité ne saurait se concevoir sans ces perceptions; sans elles, elle n'existerait pas. Il n'y aurait jamais eu d'acquéreur pour les charges et on n'en trouverait pas davantage aujourd'hui. Ce sont ces perceptions qui constituent ici le profit, la rémunération de la fonction que remplit le titulaire de l'office.

Ce mode de rémunération n'est pas sans présenter d'étroites analogies, par suite de la vénalité telle qu'elle était pratiquée par la Royauté, avec la ferme. Celle-ci avait été, nous l'avons vu, le mode employé au début pour rémunérer les prévôts. Elle resta jusqu'à la fin de l'ancien Régime, le mode de perception des impôts. On sait à quels abus il donne lieu immanquablement. La vénalité, qui n'est qu'une variante de la mise en ferme, s'analyse en somme, dans les rapports du roi et de l'officier, en un prêt, consenti par ce dernier en échange de l'abandon par

le premier d'un certain nombre de prérogatives ; au nombre de celles-ci, figure celle de percevoir tous les droits afférents à l'office. Ainsi considérée, la vénalité n'est rien autre que la mise en ferme de ces droits. Elle constitue, en définitive, une espèce de concession à laquelle nous l'avons déjà comparée, par laquelle le titulaire de l'office reçoit le privilège d'effectuer seul ou en concurrence limitée, un certain service public et acquiert le droit d'effectuer à cette occasion certaines perceptions.

Dans le contrat qui intervenait entre la Royauté et l'officier, celui-ci versait une fois pour toutes la finance de l'office. En échange, il recevait : 1° une créance de la somme par lui versée ; 2° l'intérêt de cette somme sous forme de gages ; 3° le droit de percevoir, jusqu'au rachat, les revenus que comporte l'office et celui de céder librement ces divers droits.

Si le deuxième de ces éléments faisait défaut dans certains offices, à partir de l'établissement des épices, le troisième exista dans tous les cas. C'est même lui qui en formait la valeur principale.

Mais quelle est sa nature exacte au point de vue juridique ? L'analyse le présente uniquement, comme un abandon sans limite de durée, de la part du souverain, du droit de percevoir

toute une catégorie d'impôts ou si l'on veut une espèce de délégation de ce droit.

Et ce qui est intéressant à noter, c'est que la patrimonialité d'aujourd'hui, sous ce rapport, ne diffère en rien de la vénalité d'avant la Révolution. En 1816, on a donc décidé que se continuerait, sans limitation de durée, cette perception d'impôts par des particuliers et à leurs profits, à la charge unique pour eux, d'exercer la fonction qui justifie cette perception.

Les caractères de cette opération sont identiques à ceux que produirait une concession quelconque, au profit d'un exploitant, dont la durée d'exploitation ne serait pas limitée, d'un exploitant qui ne paierait au concédant *aucune redevance* et ne serait jamais exposé à s'en voir réclamer; d'un exploitant, enfin, dont la créance, vis-à-vis du concédant, à qui il n'a rien versé, croît en même temps que ses bénéfices.

Non seulement, en effet, vénalité et patrimonialité — qui sont tout un au point de vue où nous nous plaçons, — constituent une délégation perpétuelle de prérogatives de souveraineté au profit de simples particuliers; non seulement les officiers ont acquis, en 1816, par pure mesure gracieuse, le droit de prélever de véritables impôts sur les particuliers, à charge seulement d'exercer la fonction qui leur était conférée, mais on ne s'est pas aperçu des conséquences financiè-

res de l'opération. Cependant, elles s'étaient déjà produites pour la vénalité, les situations étant identiques ainsi que nous l'avons déjà dit. La puissance publique n'a pas aperçu qu'elle cédait des droits dont le chiffre ne pouvait manquer *d'aller en augmentant*, tandis que l'obligation que prenait l'officier devait *rester sensiblement stationnaire*. En somme, elle abandonnait un revenu que tous les faits économiques et sociaux devaient sûrement contribuer à faire progresser. Elle donnait une valeur qui devait bénéficier d'une forte plus-value et elle recevait en échange une valeur qui n'était pas susceptible de varier dans des proportions comparables. Ce qu'elle recevait, c'était l'engagement de la part de l'officier de remplir les fonctions de sa charge. Ce qu'elle abandonnait, c'étaient les droits à percevoir à cette occasion. Qu'il y eut un marché de dupe autant qu'il y eut une violation des principes les moins contestables du droit public, il suffit pour le faire apparaître à l'évidence de poser en face l'un de l'autre les deux termes de l'opération. Les frais généraux qu'entraîne l'exploitation des charges n'ont pas, il est à peine besoin de le dire, augmenté dans la même proportion que les produits. La preuve, d'ailleurs, a été faite par les faits eux-mêmes, aussi bien dans l'ancien Régime que de nos

jours. Elle résulte de l'énorme augmentation du prix des charges.

Ce n'est pas tout. Ainsi présentée, l'opération est bien mauvaise. Elle est pire encore dans la réalité. Ce droit de percevoir les revenus des offices sans limitation de temps produit encore, au profit de ceux à qui il appartient, un autre effet singulier. Par imitation sans doute de ce qui s'est passé en 1789, il sert à fonder un autre droit encore plus exorbitant si c'est possible ; celui du rachat moyennant indemnité. Et alors, la situation est celle-ci : plus il s'écoule de temps, depuis la concession, plus par la force des choses, la multiplication des échanges et le développement de la richesse s'accroissent les produits, dont bénéficient les officiers ministériels. Et plus aussi croît dans une proportion exactement pareille, leur créance en indemnité. Celle-ci ne représente-t-elle pas la valeur des produits capitalisés ? D'ailleurs, chaque officier réalise une part du capital que représentent ces produits, lorsqu'il cède son office. Et chacun des titulaires transmet à son successeur cette créance qu'il a reçu de son prédécesseur et qu'il grossit de la portion de capital que représente l'augmentation des produits durant le temps de son exercice.

Telle est la situation singulièrement dangereuse et dont le danger va sans cesse croissant.

On remarquera que nous n'avons fait entrer en ligne de compte, dans notre argumentation, que les produits réguliers et normaux des charges à l'exclusion de tous autres. Or, on nous accordera bien qu'un particulier à qui on confère ainsi un droit de percevoir sur le public la *rémunération de ses propres services* sera inévitablement porté à exagérer leur valeur. Et s'il y a une réglementation, un tarif, pour peu qu'ils prêtent à interprétation, ce ne sera sûrement pas dans un sens favorable au public et désintéressé qu'on l'interprétera.

Comme tout contrôle, chez un officier public propriétaire de sa charge, est impossible de la part des représentants de l'autorité ; comme en raison de la complication des questions, le public ne peut s'y reconnaître et savoir si les sommes qu'on exige de lui sont bien celles qu'il doit, il est aisé de se rendre compte combien est fragile la limitation résultant du tarif. Nous ne prétendons pas que les officiers ministériels se livrent à des perceptions exagérées. Il suffit, pour notre démonstration, que cela *leur soit possible impunément*. La situation se trouve alors être ce qu'elle serait, si la ferme existant encore, ou dans une concession, les tarifs n'existaient pas ou s'ils étaient établis de telle manière que leur application ne puisse pas être contrôlée par le public ou par l'autorité.

CHAPITRE II

INCONVÉNIENTS SPÉCIAUX AU RÉGIME ACTUEL

En présence des dangers signalés au chapitre précédent, il semble que nous pourrions nous dispenser d'insister davantage ; ceux que nous avons déjà énumérés sont de telle nature qu'ils commandent impérieusement de mettre fin sans retard au régime qui y donne naissance.

Cependant, pour être complets, nous croyons devoir passer rapidement en revue, les autres reproches adressés au régime actuel. Il entraîne, dit-on, le commerce des fonctions. Par là, il porte atteinte à l'autorité morale de l'Etat. L'exercice de la Puissance publique est abandonné à des particuliers, qui échappent à toute hiérarchie et à tout contrôle. Enfin, la part d'autorité publique dont disposent les officiers ministériels est rabaisée à l'état de marchandise, susceptible d'être achetée et vendue. Elle est pour ainsi dire

mise dans le commerce en contradiction avec tous les principes reçus de notre droit public.

Les partisans du régime, établi par la loi de 1816, répondent par une double distinction. La première, bien connue de nous, isole le titre de la clientèle et prétend que cette dernière seule fait l'objet des cessions. La seconde distingue l'officier public du fonctionnaire. Ce dernier concourrait à la gestion de la chose publique, tandis que l'officier public prêterait son concours pour des actes d'intérêt public et privé. Moyennant ces deux distinctions, le commerce des charges serait au-dessus de toute critique et pourrait être indéfiniment continué. De la première nous croyons déjà avoir fait justice.

Nous nous proposons uniquement d'illustrer la seconde de quelques exemples. Le maire de Paris qui reçoit une reconnaissance d'enfant naturel ou un consentement à mariage opère-t-il à un titre différent du notaire qui reçoit ces mêmes actes ?

Le conservateur des hypothèques agit-il moins dans un intérêt public et privé que le notaire quand il reçoit les inscriptions ou les transcriptions et qu'il délivre des états de situation ?

Le secrétaire greffier du Conseil de Préfecture est-il plus ou moins fonctionnaire que l'avoué et le greffier des divers tribunaux judiciaires quand il fait une besogne qui présente

la plus grande analogie avec celle des officiers ?

Autre reproche. Le mode adopté pour la transmission des offices entraîne cette conséquence qu'ils ne sont accessibles qu'aux seuls favorisés de la fortune. Quand même la nomination donnerait lieu à des pratiques aussi et plus condamnables, elle choque moins nos idées égalitaires. Elle laisse *possible* la désignation due au seul mérite. Tandis que l'acquisition brutale à prix d'argent, sans exclure absolument le mérite, ne l'admet que s'il a soin de se faire précéder de la fortune.

A quoi on répond par une affirmation qui ne diminue en rien la force de l'argument. « Bien peu, dit-on (1), de ceux qui réunissent réellement les aptitudes voulues pour traiter d'un office en sont empêchés uniquement par leur manque de fortune ». Encore une fois, c'est une pure affirmation qui vaut ce que valent les affirmations. Elle est uniquement l'expression de l'opinion de celui de qui elle émane.

Vaudrait-elle d'ailleurs, l'argument conserverait toute sa force ; on reconnaît qu'il est des individus capables et méritants qui sont écartés de l'exploitation des offices par leur manque de fortune, mais on excuse le fait par le petit nom-

1. Rapport Gomot sur le projet Clemenceau. *J. Off. Doc. parl.* Senat. S. O. 1903, annexe n. 65, p. 93.

bre de cas où il se produit. Peu importe le nombre. Du moment où il se produit, cela suffit pour que le système soit condamné. Ces charges sont le privilège de la fortune.

On prétend tirer de la valeur de l'office un supplément de garantie pour les particuliers. Nous avons vu, d'après les faits (1), quelle est la portée de cette garantie.

Les offices sous la forme où ils existent constituent l'obstacle le plus difficile à surmonter pour la réforme de la procédure et de la justice. Notre procédure est trop compliquée, trop coûteuse ; elle comprend quantité de formalités absolument inutiles au bon fonctionnement de la justice. La principale utilité de ces formalités réside dans les profits qu'elles rapportent aux officiers ministériels. Ceux-ci en tirent, en outre, habilement parti au détriment des plaideurs. Et on n'ose ni les diminuer, ni les simplifier, ni les supprimer, à raison des droits que l'on a abandonné à ces officiers la faculté de percevoir à cette occasion. Aussi est-il vraisemblable, puisque cette raison a été trouvée bonne et suffisante jusqu'à ce jour pour maintenir des formalités reconnues inutiles, qu'elles continueront à subsister aussi longtemps que les offices.

1. Voir p. 126.

M. Theureau (1) disait déjà en 1868 : « Eh ! quoi, s'il est vrai que la Procédure française, tout le prouve, soit éminemment défectueuse, si d'autre part, la réforme qui en est inévitable de quelque manière qu'elle ait lieu, ne paraît pas pouvoir se faire sans jeter ainsi le désarroi dans l'organisation actuelle des offices, n'est-ce donc pas que cette organisation est défectueuse en elle-même ? »

« Et en effet, le système en est tel que *les émoluments des officiers ne se trouvent pas être le prix des services rendus, mais la redevance payée à un privilège acheté*. Voilà le vice radical de l'institution, la cause d'où, en cas de réforme, proviennent toutes les difficultés. »

Les partisans du maintien du régime de vénalité énumèrent complaisamment les réformes de procédure réalisées, et non empêchées par le monopole des officiers : la loi du 23 octobre 1884 établissant un tarif spécial pour les ventes d'immeubles de peu de valeur ; la loi sur la saisie-arrêt des salaires et des petits traitements ; la loi de 1905 sur l'extension de la compétence des juges de paix. A quoi nous répondons par l'organe de M. César Bru (2), le savant professeur

1. *Etude sur l'abolition de la vénalité des offices*, p. 82.

2. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1904, n. de mai, p. 340.

de Procédure civile : « A un moment où tout le
« monde se plaint de l'exagération des frais de
« justice, la puissante et influente corporation
« des avoués vient d'obtenir un tarif plus rémun-
«érateur, affirme-t-on, que l'ancien (1), les
« notaires aussi ont été et sont enchantés du
« résultat ; les huissiers réclament instamment
« un tarif qui pour eux encore sera meilleur. Il
« faut bien, dit-on, mettre le tarif en harmonie
« avec les nécessités de la vie moderne, toujours
« plus exigeante et plus coûteuse. Mais je suis
« bien convaincu aussi *qu'une réforme sérieuse,*
« *c'est-à-dire une simplification considérable et*
« *parfaitement possible du Code de procédure*
« *n'aboutira pas, tant que les offices ministériels*
« *existeront.* Des lois récentes ont *essayé* de
« diminuer pour certaines *affaires les frais de*
« *justice, elles sont restées impuissantes.* Une loi
« de 1884 ordonnait la diminution des frais de
« justice pour la vente d'immeubles de peu de
« valeur ; *malgré plusieurs circulaires des Minis-*
« *tres de la Justice elle était inappliquée dans*
« *la plupart des ressorts.* La loi de 1895 sur la
« saisie-arrêt des salaires et des petits traite-
« ments est très lourde pour l'ouvrier à cause
« des frais excessifs d'une procédure relative-
« ment simple et dans laquelle interviennent

1. On sait qu'il a dû être rapporté pour cette raison.

« seulement un huissier et un greffier. *La*
« *valeur exagérée des offices exige une rémuné-*
« *ration hors de proportion, quelquefois avec le*
« *service rendu* (je fais surtout allusion aux
« Avoués à la Cour et aux Greffiers) et toujours
« avec le travail produit, si l'on veut bien com-
« parer les bénéfices des officiers ministériels
« avec la rémunération ou les bénéfices des
« fonctionnaires ou des gens dont la profession
« n'est pas monopolisée. *Pour justifier ces béné-*
« *fices, il faut une procédure, et une procédure lon-*
« *gue et quelque peu compliquée.* »

Enfin, un dernier reproche est adressé aux officiers. Nous l'avons déjà mentionné, mais sans nous y arrêter. Nous nous sommes contentés discrètement de prétendre que des perceptions exagérées, hors du tarif, étaient possibles rien ne pouvant les empêcher ; qu'elles étaient probables, imposées qu'elles paraissent être par l'exagération du prix des charges. Moins discret et moins circonspect que nous, l'exposé des motifs de la proposition de loi Clemenceau dénonce expressément et tout au long l'exploitation du public et les déplorables pratiques qui s'abritent derrière le monopole.

L'auteur reproduit après beaucoup d'autres cette phrase d'Aristote : « Il est naturel que ceux qui ont acheté leurs charges cherchent à s'indemniser par elles ».

Il cite le passage suivant de Rossi (1) : « Sur quoi repose cette propriété factice vendue à beaux deniers comptants, et souvent pour des sommes énormes 300, 400, 500.000 francs ? Quel est son revenu ? Où l'acheteur peut-il le puiser ? Hélas ! dans la poche des consommateurs. Il faut bien que le tarif ou l'usage lui fasse retrouver en sus de la rétribution due à son travail, les intérêts et un peu aussi de l'amortissement du prix d'achat. C'est donc un impôt déguisé levé par des particuliers et à leur profit. »

L'abus des frais de justice n'a jamais eu de cause plus agissante. Et c'est sous l'influence de ces pratiques que les procès se multiplient « même, dit le rapport, de ces « procès impossibles » où ne manquent ni les surprises ni les « coups d'audace », que le mode actuel de recrutement des officiers ministériels aurait, à en croire les défenseurs du privilège, précisément pour but d'empêcher. « Si les procès sont nombreux », écrit M. Theureau « s'ils durent longtemps, s'ils amènent tant de ruines, on sait bien aussi que c'est surtout à cause de l'intervention des huissiers et des avoués qui ont à entraîner leurs clients le même intérêt, le même besoin que peuvent avoir les agents de change à exciter les leurs à jouer. »

1. *Leçons d'économie politique*, t. I, p. 432.

L'auteur du rapport reproduit l'opinion exprimée dans la sévère *Revue des Deux-Mondes* par M. Baude (1). Cet auteur constate que « les dépositaires naturels, pour ne pas dire obligés de la fortune et de l'honneur des familles, forment la classe qui jette proportionnellement le plus d'habitants aux maisons de réclusion et aux bagnes ».

Cette manière de voir est confirmée par un rapport de M. le sénateur Béranger à l'Académie des Sciences morales et politiques.

En 1876, le Ministre de la Justice se voyait dans la nécessité d'avertir les notaires que s'ils ne renonçaient pas à leurs pratiques dangereuses, « il serait forcé de réduire le prix de l'office dans la proportion qui sera nécessaire pour que le successeur ne soit pas en quelque sorte obligé de continuer les mêmes errements et d'augmenter les produits de l'étude par des opérations irrégulières (2) ».

D'ailleurs, en ce qui concerne les notaires, même les intéressés sont d'accord pour reconnaître tous les dangers de la situation, créée aux titulaires par l'exagération du prix des études (3).

1. Article de M. Baude 15 septembre 1855.

2. Exposé des motifs du projet Clemenceau et circulaire du 19 octobre 1876.

3. Saint-Pol. *Réforme du notariat*; — Hurson, *Etude sur une réorganisation du notariat*.

L'intensité de la crise qui sévit sur le notariat fait apparaître plus nettement ces effets à propos de ces offices. Mais ils se font sentir aussi vivement dans les autres charges. L'auteur ne craint pas de dire que pour n'être pas les mêmes que celles du notariat, les pratiques d'un trop grand nombre d'avoués n'en sont pas moins également déplorables.

Et il cite l'opinion de Le Play qui, en 1864, constatait que la sollicitude du législateur, imposant l'intervention des officiers ministériels comme offrant plus de garantie que la famille pour la conservation du bien des mineurs, avait pour résultat *de ruiner ceux auxquels elle s'applique*, les officiers ministériels trouvant le moyen de supprimer des formalités qui, au contraire, restent nécessaires tant que la succession peut en payer les frais.

C'est encore le même exposé des motifs, qui rapporte l'opinion suivante exprimée en 1866 à la Tribune du Sénat, par M. Bonjean, président de Chambre à la Cour de cassation : « Il ne se passe pas de semaine que nous ne voyions à la Chambre des requêtes quelqu'un de ces déplorables procès. Tout dernièrement encore passaient sous nos yeux deux affaires de ce genre : dans l'une, il s'agissait de quelques centiares de terre dont le juge du fond avait eu l'occasion d'apprécier la valeur qui était de 4 francs ; dans

l'autre, il s'agissait de 10 à 12 francs, il y avait eu cinq jugements, une enquête, des expertises, plusieurs appels. Je n'ai point eu à vérifier les frais, mais à vue de pays, j'affirme qu'ils devaient dépasser 3.000 francs. »

En présence de ces constatations que pourraient faire de mieux ou de pire, comme on voudra, les fameux agents d'affaires dont on nous fait un épouvantail?

Les citations décisives continuent dans ce document, sur les avoués d'appel, sur les huissiers qualifiés « de simples commerçants trafiquant de la détresse et de la misère », sur les avocats à la Cour de cassation et les agents de change.

Les funestes effets de la vénalité des offices ne pouvaient apparaître d'une façon sensible au début même de la loi du 28 avril 1816.

Ils ne devaient se révéler qu'à mesure de l'élévation du prix des offices et ne découvrir aux yeux étonnés toute l'étendue du mal qu'après l'absorption entière de l'énorme prime créée par cette loi ; quatre ou cinq transmissions successives enchérissant de prix l'une sur l'autre ont suffi, en moins de trente années, pour mettre à nu toute l'imprévoyance du législateur.

Quelques auteurs, chauds partisans de la vénalité, ont même admis que les réductions imposées par la Chancellerie, sur le prix de certains traités aient pu être considérés comme un symp-

tôme alarmant pour les titulaires et comme une menace générale pour la propriété des offices (1).

L'immixtion du pouvoir dans la fixation du prix des offices a sa nécessité dans un motif puissant d'intérêt public. Puisque la vénalité des offices existe, il faut bien, si on ne veut livrer des institutions nécessaires aux entraînements de la cupidité et de l'inexpérience, que le Gouvernement conserve le droit d'exiger, comme condition d'une investiture dont il reste le maître, la réduction des prix entachés d'exagération. L'intervention du Gouvernement dans la fixation du prix des offices n'est pas chose nouvelle en France, mais si, à cet égard, les exemples de l'ancien Régime si vanté pourtant par les partisans de la vénalité ne brillent pas précisément par l'équité, rien de semblable n'est à craindre sous les Constitutions de la France moderne.

Examen raisonné des bases et des conséquences des traités, appréciations des circonstances exceptionnelles, sage équité pour tous, voilà en réalité ce que les titulaires ont le droit d'attendre et ce qu'ils obtiennent du ministre chargé de proposer l'investiture.

Malgré toutes les précautions prises par le Gouvernement pour éviter la majoration des traités tout le monde est d'accord aujourd'hui

1. Jeannest Saint-Hilaire. *Du notariat et des offices.*

pour reconnaître que les offices ministériels sont dans une « gêne inouïe, » relativement aux charges de minime importance et que les titulaires actuels trouvent difficilement des successeurs.

Quelle est la cause de ce mal ? Nous n'hésitons pas pour affirmer que la vénalité en est seule responsable. N'a-t-elle pas fait des offices publics, une marchandise dont la vente devait suivre les phases propres à tout objet tombé dans le commerce ? Que se passe-t-il pour les valeurs industrielles ? Tant qu'on peut espérer de les revendre avec bénéfice, une foule avide en élève successivement le prix jusqu'à un taux excessif, mais une fois le prix parvenu à l'apogée, les acheteurs disparaissent et les valeurs sont dépréciées. Les offices ne pouvaient échapper à cette condition fatale de l'élément impur infiltré dans leur transmission par la vénalité.

Du moment où, pour s'accroître encore, leur prix élevé devait franchir la limite extrême de la prudence et ne laisser aux nouveaux titulaires au lieu d'une prime autrefois assurée, que l'incertitude de chances aléatoires d'un produit restreint par des charges exorbitantes, les candidats devaient diminuer chaque jour, et faire face aux symptômes alarmants qui se révèlent aujourd'hui. Telle est la vérité.

La vénalité des offices est un obstacle péremptoire aux améliorations, aux réformes réclamées

par les besoins nouveaux ; elle paralyse l'action du Gouvernement en la plaçant sans cesse en face d'intérêts privés en désaccord avec l'intérêt général : c'est l'immobilité opposée à l'idée du progrès.

Si la vénalité avait cessé d'exister, quantité d'offices inutiles pourraient être supprimés et bon nombre de catastrophes financières auraient été évitées. Le Gouvernement ne conserverait pas 26 notaires dans une ville où la moitié suffirait à tous les besoins (1). Il ne conserverait pas ces études qui remplissent de leurs annonces les circulaires de courtiers d'offices et qui suffisent à peine à couvrir par leurs produits les intérêts du prix d'acquisition. A leur égard, la vénalité est non-seulement un abus, mais encore une injustice car elle ne laisse au titulaire aucune rémunération (2). D'après une statistique récente qui nous a été communiquée par le ministère de la Justice, il y a en France 219 études de notaires d'un produit inférieur à 1.000 francs et 2 092 dont le produit varie entre 1.000 et 5.000 francs.

Si la vénalité des offices n'existait pas, les réformes nécessaires pour corriger les abus qui

1. Il y a 26 notaires à Orléans, ville dont la population est de 68.614 habitants.

2. Il y a des études de notaires dans le Plateau Central dont le produit est inférieur au traitement d'un simple garde champêtre.

se sont glissés dans nos lois de procédure ne trouveraient que des approbateurs. Les vœux des populations et l'intérêt des justiciables sollicitent également ces réformes, que la difficulté de concilier les intérêts opposés des diverses corporations d'officiers ministériels a toujours fait ajourner.

C'est à la vénalité que des fonctions publiques élevées, indispensables à la sécurité des transactions, au repos des familles, à la marche régulière de la justice, doivent l'introduction d'un élément industriel qui condamne le résignataire et son successeur à un marché, où la vérité ne préside pas toujours et d'où surgissent des accusations, souvent fondées, de dol ou de fraude ; témoin les nombreuses décisions judiciaires qui, sous ce rapport, surchargent depuis un siècle les recueils des arrêtistes et qui ont fait de la vénalité des offices le martyrologe de la considération des offices ministériels (1).

1. La vénalité des offices est responsable des réclames mercantiles dont les circulaires et les journaux se font l'écho au sujet des offices et dont le public peut tirer, vis à-vis des offices en général, des notions fausses et exagérées. Voici, pour parler leur langage, un échantillon de ces annonces : « A céder étude de notaire négligée et seule dans une commune de la Dordogne. Produit 1.000 francs susceptible d'augmentation du quadruple ; titulaire octogénaire » (agence Nivard).

« A céder de suite pour cause de santé à des conditions très avantageuses, dans une localité fort agréable, une bonne étude d'huissier seule à Beaumont (S.-et-M.) grande facilité de paie-

C'est à la vénalité qu'on doit reprocher la ruine d'une foule d'officiers ministériels honorables que des charges excessives, facilement imposées à l'inexpérience, à l'aide d'un mirage trompeur, ont forcé de résigner leur fonction après y avoir épuisé leur patrimoine et celui de leur famille.

N'est-ce pas aussi à la vénalité qu'il faut attribuer la cause de la concurrence exagérée qui existe entre les officiers ministériels d'une même corporation. Le candidat qui achète un office à prix d'argent est placé dans l'impérieuse nécessité d'en maintenir et même d'en accroître le produit, s'il veut remplir ses engagements et retrouver plus tard d'un successeur le prix qu'il aura déboursé. Si cette nécessité constante et sans trêve a une certaine âpreté dans la concurrence aux démarches ostensibles ou souterraines à l'assaut de la clientèle d'autrui, aux infractions à la loi sur la résidence, aux marchés d'actes au rabais; de cette nécessité, disons-nous, à tous ces abus distinctifs du lien moral et qui abaissent sensiblement aux yeux du public la considéra-

ment. Il y a deux notaires, et un excellent marché. A côté de cette réclame, dans le journal où nous la trouvons (*Echos de l'Oise*) on lit celle-ci : à céder pour cause de santé à des conditions très faciles, un fonds de bonneterie en pleine prospérité à Reims, plus beau quartier; grande facilité de paiement. » La similitude n'est-elle pas parfaite ?

tion d'une corporation toute entière, il y a comme trait d'union la vénalité des offices.

Nous regretterions que notre pensée fut mal interprétée ; nous ne disons pas que la concurrence déplorable à laquelle nous venons de faire allusion soit générale. Il y a des arrondissements, à Paris notamment, où, elle n'est connue qu'à l'état d'exception ; mais il y en a d'autres où malheureusement, ses écarts sont plus sensibles, où elle a donné lieu à des débats irritants qui se sont faits jour jusque dans des pétitions adressées au Gouvernement.

De tous les abus dont la vénalité des offices est la source, il n'en est peut-être pas de plus déplorables que celui qui, au milieu de la liberté et de l'égalité civiles, précieuses conquêtes de la Révolution, crée au profit de la richesse un privilège que la moralité, l'intelligence et les lumières sont trop souvent impuissantes à racheter. En matière de vénalité, ainsi que nous l'avons expliqué dans un chapitre précédent, les qualités les plus honorables ne peuvent lutter avec avantage contre la candidature d'un riche patrimoine. Cette déviation de l'esprit de nos Constitutions depuis 1789, à propos de fonctions publiques, ne pouvait échapper aux partisans de la vénalité des offices, et c'est justice de dire qu'ils l'auraient sûrement abordée et noblement résolue si, par une de ces évolutions qui leur sont

familières, ils n'avaient aussitôt répudié leur propre doctrine : « Certes, s'écrie l'un d'eux (1), ce serait un grand inconvénient de fermer la carrière notariale par une barrière d'argent à la partie studieuse de la cléricature dont l'avenir est dans le travail ; ce serait un privilège que nous repoussons avec indignation.

Malheureusement, cet élan d'indignation, sorte d'hommage rendu aux principes que le cri de la conscience ne pouvait s'accorder avec les dangers de la vénalité en l'absence de tout patrimoine, qu'avec la prétendue garantie que la Société devait trouver dans la propriété de l'office entre les mains du titulaire ; le même auteur devait d'ailleurs, quelques pages plus loin, céder la place à une théorie opposée.

Depuis son rétablissement en 1816, la vénalité des offices ministériels a toujours été regardée comme désastreuse dans son principe par la magistrature. Elle a été hautement condamnée toutes les fois que les Cours d'appel ont eu l'occasion d'exprimer leur opinion à son égard et si les documents qui existent sur cette matière au ministère de la Justice appartenaient à la publicité il y a longtemps, nous le croyons, que la lumière se serait faite sur la question et que le sentiment public se serait révélé dans le sens d'une réprobation énergique.

1. M. Jeannest Saint-Hilaire, *Du notariat et des offices*, p. 109.

De ce qui précède, nous n'hésitons pas à conclure avec le rapporteur de la loi de 1791 sur l'organisation du notariat, « que la vénalité des emplois publics n'est bonne à rien qu'à corrompre des institutions les plus pures ».

CHAPITRE III

LES OPINIONS SUR LA VÉNALITÉ

Non seulement, la vénalité a donné les résultats que nous avons énumérés aux chapitres précédents, mais encore elle a été à peu près unanimement condamnée.

La première condamnation que nous trouvons est écrite dans le testament de Richelieu (1) :
« Si mon but, disait-il, était de m'acquérir par
« cet ouvrage l'inclination du peuple plutôt que
« de mériter sa bienveillance en me rendant
« utile à l'Etat, je soutiendrai qu'il faut suppri-
« mer la vénalité et le droit annuel tout ensem-
« ble ; chacun s'est tellement persuadé que ce
« sont deux sources des dérèglements du
« royaume que la voix publique me donnerait

1. *Testament politique du cardinal de Richelieu*. Ch. IV, section I.

« des couronnes sans examiner si je les aurais
« méritées... Il y a des *abus* qu'il faut souffrir
« de peur de tomber dans des suites de plus dan-
« gereuses conséquences. Le temps et les occa-
« sions ouvriront les yeux à ceux qui viendront,
« en un autre siècle, pour faire utilement ce
« qu'on n'oserait entreprendre en celui-ci sans
« exposer imprudemment l'Etat à quelque
« ébranlement. »

Malgré cette condamnation et l'espoir qu'il exprime, le grand politique, mettant en avant la constitution présente de l'Etat, déclare que le désordre qui proviendrait des menées et des brigues par lesquelles on pourvoirait aux offices, serait plus grand que celui qui naît de la liberté de les acheter ou de les vendre. Il redoute, en outre, la diminution de ressources qui résulterait de la suppression du Bureau des parties casuelles,

C'est donc pour une raison identique à celle qui l'a faite établir, une raison d'ordre financier, qu'il se prononce provisoirement et momentanément en sa faveur. Quant aux brigues et aux menées, il est naturel de voir Richelieu les redouter par dessus tout. C'est la même raison que Louis XIV invoquait, cinquante ans plus tard, pour remplacer les magistrats municipaux élus par des officiers, propriétaires de leurs charges.

Bodin (1), appréciant à son tour la vénalité, s'exprime ainsi : « Tibère parlait du temps que les offices étaient donnés, non pas vendus, impétrés, non pas achetés, réservés aux plus gens de bien, non pas exposés aux plus vicieux à prix d'argent ; à plus forte raison, l'avis de Tibère doit avoir lieu en Républiques où les états et offices sont vendus aux plus offrants, car il est à présumer, disait l'empereur Alexandre et après lui Louis XII, que les marchands d'offices vendront au détail et le plus chèrement qu'ils pourront ce qu'ils auront acheté en gros. » L'avis de Tibère, dont il est ici question, porte que tout changement de fonctionnaire amène de nouvelles exactions aux dépens du peuple. On a vu quel *à fortiori* en tire Bodin contre les offices vénaux.

Dans l'avant-propos de son *Traité des offices*, Loyseau s'exprime ainsi : « Je n'estime pas qu'il y ait rien, en notre usage, *plus contraire à la raison* que le commerce et vénalité des offices, qui préfère l'argent à la vertu en la chose du monde où la vertu est plus à rechercher et l'argent plus à rejeter. Car, si l'officier mérite sa charge, ce n'est pas raison qu'il l'accepte ; s'il ne la mérite pas, il y a encore moins de raison de la lui vendre... vouloir régler par raison le droit

1. *Les six livres de la République*, liv. IV, ch. IV.

des offices c'est chercher de la raison où il n'y en a point, et établir un droit à ce qui est *établi contre le droit...* Et toutefois, on s'est tellement laissé emporter à ce vent et à cette vanité qu'il n'y a rien dont on fasse plus d'état que les Etats, auxquels chacun réfère sa condition, son honneur, sa vie, son être. C'est pourquoi ils ont été avidement recherchés en tous Etats et Républiques : premièrement par la voie de la vertu dont certainement l'honneur est la seule récompense sortable, puis par la faveur qui est *encore un chemin passable* et finalement par l'argent, qui est *le détour le plus éloigné et toutefois seul suivi en ce siècle* ».

Le Bret, dans son *Traité de la Souveraineté du roy*, impute à la vénalité tous les malheurs de la nation : « la plupart des malheurs qui affligent maintenant le corps de l'Etat n'ont pris leur origine que de cette vénalité générale des offices, sans qu'aucun en soit exempté. C'est d'elle qu'est venue la cherté de la justice, la longueur des procès, le luxe des uns, l'avarice des autres, la ruine de plusieurs familles et le désespoir des pères... (1). »

Après les hommes politiques et les juristes, voici les moralistes : « Qu'est-il plus farouche, écrit Montaigne, que de voir une nation où, par

1. Livre II, ch. VIII, page 58.

légitime coutume, la charge de juger, se vende, et les jugements soient payez à purs deniers comptants et où légitimement la justice soit refusée à qui n'a de quoi la payer; et ayt cette marchandise si grand crédit qu'il se fasse, en une police un quatrième estat de gents manians les procez pour le joindre aux trois anciens de l'Eglise, de la noblesse et du peuple (1). »

La Bruyère ne l'apprécie pas moins sévèrement, quoique à mots couverts et en recourant à de prudentes comparaisons : « On a toujours vu, écrit-il, dans la République, de certaines charges qui semblent n'avoir été imaginées la première fois que *pour enrichir un seul aux dépens de plusieurs*. Les fonds et l'argent des particuliers y coulent sans fin et sans interruption; diray-je qu'il n'en revient plus ou qu'il n'en revient que tard? C'est un gouffre, c'est une mer qui reçoit les eaux des fleuves et qui ne les rend pas, ou si elle les rend, c'est par des conduits secrets et souterrains, sans qu'il y paraisse ou qu'elle en soit moins grosse et moins enflée. Ce n'est qu'après en avoir joui longtemps et qu'elle n'en peut plus retenir (2). »

Nous pourrions ainsi multiplier les citations de

1. Montaigne. *Essais*, 5^e édit. Garnier, Paris, 1885, V. I, p. 86.

2. La Bruyère. *Caractères de quelques usages*. Ed. Jouaust, t. II, page 252.

Rabelais, de Molière, de Marot, de Boileau. Les critiques qu'ils adressent à notre institution sont connues. Elles ajouteraient peu de chose à notre démonstration.

Il suffit donc de les rappeler. Nous arrivons ainsi à Montesquieu. Son opinion sur la vénalité est célèbre et favorable au trafic des offices. Il est seul de son avis. Et Voltaire a prétendu l'expliquer en disant : « Plaignons Montesquieu d'avoir déshonoré son ouvrage par de tels paradoxes ; mais, pardonnons-lui ; son oncle avait acheté une charge de Président en province et il la lui laissa. On retrouve l'homme partout. Nul de nous n'est sans faiblesse (1). »

En effet, dans l'*Esprit des Lois* (2), Montesquieu, à la question « convient-il que les charges soient vénales », répondit : « Elles ne doivent pas l'être dans les Etats despotiques où il faut que les sujets soient placés et déplacés dans un instant par le prince.

« Cette vénalité est bonne dans les Etats monarchiques, parce qu'elle fait faire comme un métier de famille ce qu'on ne voudrait pas entreprendre pour la vertu ; qu'elle destine chacun à son devoir et rend les ordres de l'Etat plus permanents...

1. V. *Dictionnaire philosophique* : Lois (Esprit des).

2. Livre V, chap. XIX.

« Platon ne peut souffrir cette vénalité, c'est, dit-il, comme si, dans un navire, *on faisait quelque un pilote ou matelot pour son argent*, serait-il possible que la règle fut mauvaise, dans quelque autre emploi que ce fut de la vie et bonne seulement pour conduire une République ? »

« Mais, Platon parle d'une République fondée sur la vertu et nous parlons d'une Monarchie. Or, dans une monarchie, où, quand les charges ne se vendraient pas par un règlement public, l'indigence et l'avidité des courtisans les vendraient tout de même, *le hasard donnera de meilleurs sujets* que le choix du prince. Enfin, la manière de s'avancer par les richesses inspire et entretient l'industrie, chose dont cette espèce de gouvernement a grand besoin. »

Mirabeau le père, quoique plutôt favorable à la vénalité, reconnaît cependant que « le surhaussement du prix des charges à un certain point est un mal en ce qu'il écarte des places et des tribunaux la médiocrité de la fortune, compagne ordinaire du vrai mérite... (1).

Le Trosne la considère comme tellement condamnable qu'il ne lui trouve aucune excuse : « Dira-t-on pour l'excuser que la vénalité est encore préférable à des choix, déterminés par la faveur, par le crédit, par la corruption ? Sans

1. V. *L'ami des hommes* (5^e éd. 1760). T. II, page 91.

doute, s'il était indispensable que les choses fussent telles et s'il n'était pas possible de parer à cet abus. Mais le remède de la vénalité qu'on y oppose ne prouve autre chose sinon l'excès de désordre et de corruption où est tombée une nation qui n'a plus d'autre moyen de se garantir des mauvais choix, que de ne faire aucun choix, que d'abandonner au hasard le soin de remplir les places les plus importantes et de se donner pour juges les premiers venus, sans exiger d'eux d'autre capacité que celle de pouvoir payer (1). »

A propos de la distinction entre le titre et la finance, encore invoquée de nos jours, voici comment il s'exprime : « En vain voudrait-on distinguer le titre de la finance, en vain dirait-on que le titre n'est pas proprement dans le commerce ; que c'est le roi qui le confère ; qu'il n'y a de patrimonial et d'héréditaire que la finance. *Ce ne sont là que des mots, puisque la finance entraîne le titre, puisque définitivement c'est le titulaire ou sa famille, après lui, qui choisit pour successeur celui qui lui offre le plus et que cet homme est admis et toujours sans examen.* Si ce n'est pas là un désordre social, il faut dire qu'il n'y en a point. »

1. *De l'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt* (Bâle 1779), livre IX, ch. XVIII.

Et ailleurs, « n'est-il pas facile de sentir qu'un homme qui achète un office fort cher est forcé de s'en indemniser sur ceux qui ont recours à lui (1).

D'Argenson condamnait aussi le régime des offices puisque dans son ouvrage intitulé *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France comparé avec celui des autres Etats*, il en propose la suppression et étudie les moyens de la réaliser. C'est là qu'il déclare que le testament politique de Richelieu est l'œuvre de « quelque mauvais commis et indigné du grand génie auquel on l'attribue, ne fut-ce que pour le chapitre où il canonise la vénalité des charges, *invention odieuse* qui a produit tout le mal qui est à redresser aujourd'hui et par où les moyens en sont devenus si pénibles ».

1. Il ne sera pas sans intérêt de reproduire le système de nomination des officiers proposé par le Trosne. C'est exactement celui qu'adopta la Constituante pour les officiers ministériels : « Les tribunaux donneront des commissions pour postuler, pour instrumenter, pour rédiger les actes et garder les minutes, à des gens qui auront exercé sous ses yeux l'état de clercs et suivi le barreau, dont ils auront reconnu la probité et la capacité tant par eux-mêmes que par de bons témoignages. Ce n'est pas une finance payée, qui doit attirer la confiance publique ; elle sera déterminée par le suffrage des magistrats. Ces places, quoique sans finance, n'en seront pas moins inamovibles. Mais les tribunaux auront le droit de veiller sur la conduite de ces officiers, de les interdire, même de les destituer, en cas de prévarication et de réduire leurs salaires. »

Maupeou, enfin, se vantait auprès de Louis XVI d'avoir osé proposer « à son auguste aïeul d'anéantir sans retour la trace *de ce honteux trafic qui a déshonoré et morcelé la puissance publique* ».

Cette opinion sur la vénalité a été reproduite soit dans des termes analogues soit dans des termes plus durs, par tous les auteurs qui s'en sont occupés au cours du siècle passé. On peut lire dans l'exposé des motifs de la proposition de M. Clemenceau les condamnations nouvelles et sans nombre dont ce système est l'objet. C'est, en 1837, M. Hébert reconnaissant « que s'il était possible sans violer les droits acquis de détrôner ce qui a été constitué en 1816, *ce serait un grand bien* ».

Le baron Mounier déclare que les abus sont portés au dernier degré : « Personne, dit-il, ne peut contester que le trafic des charges est devenu un *scandale* et un *détriment* pour le public. Il n'y a personne qui ne sache que le trafic des offices est une des causes qui s'opposent à ce que l'on puisse réduire les frais de justice dans une juste limite... »

Après avoir montré les avoués cherchant à étendre les affaires, à augmenter par tous les moyens les actes de procédure plutôt que de les diminuer, il ajoute : « C'est pis encore dans le notariat. Souvent des charges de campagne sont

achetées par des individus qui ne peuvent les payer que sur les bénéfices des années subséquentes. Comme il est impossible, que les actes, qu'ils passent, puissent les mettre à même de remplir leurs engagements, ils oublient les devoirs de cette sorte de magistrature de confiance dont ils sont investis. Ils appellent à eux par l'appât de plus forts intérêts autant de fonds qu'ils peuvent... Il n'y a personne qui ne puisse citer des exemples aussi déplorables de notaires qui après avoir ramassé les épargnes économisées auprès d'eux, ont fini par une banqueroute frauduleuse, qui a entraîné dans la misère des familles estimables qui n'avaient eu que le tort de se confier à eux. »

L'auteur de cette proposition rapporte qu'à plusieurs reprises on a reconnu et déclaré au Parlement que la loi de 1816 avait été une grande faute. M. César Bru, dans l'article que nous avons déjà cité, analysant l'exposé des motifs de la proposition Clemenceau, déclare qu'une bonne part des affirmations qu'il contient sous ce rapport est *exacte*

M. Esmein (1) qualifie l'organisation ancienne de « *Monstrueuse* ». Il apprécie ainsi les résultats du système : « somme toute, les vices que le

1. *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, (5^e éd., p. 403 à 411.

système produisit lui étaient propres ; les heureux résultats qu'il donna sur certains points étaient accidentels ; *aucun esprit sensé ne pouvait manquer de le condamner.* »

Le système actuel n'étant rien autre que la reconstitution partielle de celui auquel s'appliquent ces paroles, il serait difficile qu'elles n'atteignissent pas l'un comme l'autre.

Mais, il y a plus, ceux-là même qui s'en déclarent partisans le défendent et s'ingénient à le faire maintenir, le font dans des termes et avec des arguments tels qu'ils constituent une dernière et définitive condamnation. Nous n'en voulons d'autre preuve que le rapport Gomot, rédigé à la suite de la proposition Clemenceau. Après une analyse de cette proposition, l'auteur rappelle la différence qui existe entre ce qu'on appelait au siècle dernier la vénalité des offices et ce qui existe aujourd'hui ; il reprend la distinction faite par la Révolution entre le titre et la clientèle. Et voici comment il répond aux critiques de la proposition. Ici, nous devons citer : « au dire des auteurs de la proposition, les conséquences de la vente des offices seraient désastreuses, ils la rendent responsable de l'exagération des frais de justice, des scandales financiers, des poursuites disciplinaires, des procès correctionnels ou criminels engagés contre les officiers ministériels. *La déduction est contestable ; en tout cas,*

le tableau est poussé au noir. Il n'est pas d'institutions humaines qui n'aient leurs abus, pas de corporations qui ne comptent quelques membres indignes. Les scandales dont on mène grand bruit ne sont pas si nombreux que la confiance du public en ait été sérieusement atteinte. Et à supposer même que le mal ait acquis l'intensité que l'on signale, la qualité de fonctionnaire suffirait-elle à le faire disparaître ? Si les portes des prisons se sont ouvertes pour quelques officiers ministériels, elles ont aussi donné passage à des comptables de deniers publics ; l'estampille de l'Etat ne les avait pas immunisés contre les malversations ».

Voilà quelles solennelles banalités on a trouvé à opposer aux critiques précises reposant sur des faits, dirigées contre les offices ministériels. Il faut vraiment qu'une cause soit bien mauvaise pour que ses partisans en soient réduits à une aussi pitoyable défense.

SECTION III

LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Dans cette critique du régime de vénalité, nous avons tour à tour exposé les avantages et les inconvénients qu'on lui impute. Nous avons ensuite groupé et reproduit les opinions soit favorables, soit défavorables qui ont été formulées sur ce régime. Nous avons pu constater qu'à part Montesquieu, ces opinions sont à peu près unanimement défavorables et que les critiques qu'on lui adresse sont très dures. Quant à l'opinion de Montesquieu, sans adopter l'imputation assez plausible de Voltaire, elle paraît reposer toute entière sur ce que la vénalité produisait l'inamovibilité, dans l'ancien régime. Mais ce résultat, éminemment heureux, étant désormais assuré en dehors d'elle et sans elle, celle-ci nous apparaît actuellement avec ses seuls et très regrettables inconvénients. Nous avons même constaté que ceux qui la défendent

et en proposent le maintien se gardent bien de se hasarder sur le terrain des principes. Le rapport Gomot qui paraît représenter, à ce point de vue, l'effort le plus important qui ait été accompli, la défend uniquement en invoquant en sa faveur, des circonstances atténuantes et en agitant devant nos yeux, des dangers hypothétiques. Il nous reste à en faire une dernière critique. C'est celle qui ressort des institutions étrangères. La vénalité *n'existe nulle part ailleurs qu'en France*. Etablie, conformément à notre législation, en Belgique, en Alsace-Lorraine, elle a pu être supprimée dans ces deux pays sans que les catastrophes, dont on nous menace, se soient abattues sur eux. Il serait peut-être permis d'espérer un bonheur semblable pour le nôtre, s'il osait les imiter.

Enfin, la France tout entière n'est pas soumise au régime de vénalité et cependant aucun des dangers, complaisamment énumérés et développés par ses défenseurs, ne s'est jamais fait sentir dans cette partie de notre pays. Nous voulons parler de l'Algérie et des colonies.

Nous allons passer en revue les diverses législations ; cela nous permettra de constater que le régime français n'a rien d'analogue ou d'approchant nulle part ailleurs. Et cela est vrai pour tous nos offices.

Pour le démontrer, nous allons donc expo-

ser l'organisation adoptée dans les diverses législations pour chacun de nos offices ministériels.

CHAPITRE PREMIER

ANGLETERRE

Dans presque toutes les nations, il y a près des tribunaux, des hommes de loi chargés de représenter les plaideurs et de diriger la procédure. En Angleterre, « chacun, dit M. de Franqueville (1), peut suivre et plaider personnellement ses affaires, mais le ministère de l'avocat est toujours employé ».

Avant 1873, les individus chargés de représenter les plaideurs étaient divisés en deux catégories : les attorneys et les solicitors. Leurs fonctions étaient identiques. Ils avaient à préparer les procédures, instruire et suivre les affaires. La seule chose qui les différenciait, c'est que les solicitors instrumentaient près des Cours de Chancellerie tandis que les attorneys

1. *Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*, p. 213.

exerçaient près des Cours de droit commun (1).

Cette distinction a disparu à la date indiquée par la fusion des Cours de loi coutumière et d'équité. Les uns et les autres sont depuis connus sous la dénomination de solicitor ; celle d'attorney ne servant plus qu'à désigner les jurisconsultes de la Couronne.

Le nombre des solicitors n'est pas limité ; pour pouvoir prendre ce titre et en exercer les fonctions, il faut avoir fait un stage et passé plusieurs examens devant l'incorporated law society. Cette dernière n'est autre que l'association des solicitors (2). Une fois reçu devant la Haute cour de Justice, le solicitor peut instrumenter devant tout tribunal de l'Angleterre et du pays de Galles.

Ils remplissent toutes les fonctions. Cela n'a rien d'étonnant puisque aucune d'elles n'est monopolisée. Ils font les actes du ministère des avoués, des huissiers, des notaires. Ils sont gérants, hommes d'affaires. Ainsi, ils font les significations d'actes extrajudiciaires, tels que déclarations, sommations, mises en demeure,

1. Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. VI, p. 503.

2. Act du 23 juillet 1877. *Annuaire de législation étrangère*, 1877, p. 26. Acte du 10 juillet 1900 concernant l'admission des solicitors des Cours britanniques près des Cours suprêmes du Royaume-Uni. *Ibid.*, 1900, p. 9.

protestations, c'est-à-dire les actes qui sont d'après notre législation du ressort de l'huissier. Ils assistent les justiciables devant les Cours. Au criminel leur rôle est obligatoire pour l'accusé. Ils servent d'intermédiaires entre lui et l'avocat. Au civil, leur ministère est facultatif, mais comme nous l'avons dit, en fait, on a presque toujours recours à eux (1).

« Ces solicitors sont les représentants légaux et les conseils des clients dans chaque procès. Ce sont eux qui font la procédure et rédigent tous contrats civils ou judiciaires. Ils plaident rarement eux-mêmes, et chargent de ce soin le barrister qui, par les règlements de sa corporation, n'est jamais en contact direct avec le client, sauf dans les Country-Courts (Cours de comtés) (2). »

Voici comment est présenté le rôle du solicitor.

Il « est pour les Anglais surtout à Londres, ce qu'un notaire est pour les Parisiens, un conseil intime auquel on recourt à la moindre alerte. Il fait les mariages et prépare les testaments, il rédige les contrats de toute espèce » (3).

1. Glasson, *loc. cit.*, p. 689.

2. Selim. *Aperçu de la loi anglaise*, p. 25.

3. Bugnottet et Noirpoudre de Sauvigny. *Etudes administratives et judiciaires sur l'Angleterre*. Année 1889, p. 300.

Il n'y a donc pas de notaire en Angleterre au sens où nous l'entendons en France, c'est-à-dire d'officier public chargé de donner l'authenticité aux actes. Celle-ci ne peut résulter que d'une décision de justice. Tant qu'un acte n'est pas passé devant les tribunaux, il n'a, au double point de vue de la force probante et de la force exécutoire que la valeur d'un acte sous seings privés.

Cependant il est des fonctionnaires qui portent le nom de notaires. Leurs attributions consistent à noter et protester les lettres de change, les effets de commerce, à faire des rapports de mer pour les capitaines de navires marchands, à légaliser les signatures (1). « Il ne fait plus, dit M. Gellé (2), que des actes insignifiants, il écrit des lettres comme un écrivain public à raison de 5 shillings l'une, il donne des conseils dont le coût est proportionné au temps employé à les donner. »

Les fonctions remplies par nos huissiers le sont, en Angleterre, en partie, par les notaires, les solicitors, et en partie, par des fonctionnaires spéciaux, les shériffs et les baillis qui exécutent effectivement les arrêts, procèdent aux ventes,

1. Raoul de la Grasserie. *L'état actuel et la réforme du notariat en France*. Paris, 1898, p. 100.

2. Rapport fait au nom de la Commission de législation fiscale. *Documents parlementaires*, 1900, p. 1050.

aux saisies et aux autres mesures du même genre.

Les greffiers sont des fonctionnaires de la Couronne attachés à chaque Cour. Quant à nos autres officiers ministériels, avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat, commissaires-priseurs, ils n'ont pas d'équivalent en Angleterre.

Pour ce qui est des agents de change, l'organisation très différente du Stock-Exchange fait qu'ils se présentent aussi avec des caractères tout à fait dissemblables d'avec les nôtres. Nous ne saurions mieux comparer l'organisation de la Bourse à Londres qu'à celle de nos Bourses de commerce.

La Bourse est une association, « la corporation du Stock-Exchange de Londres », avec un capital de 10 millions de francs. Elle est gouvernée et administrée par un Comité composé de trente membres nommés par les sociétaires, pour un an. Le nombre des membres de la corporation est illimité. Leur admission est décidée par le Comité après demande, présentation et enquête. Elle ne vaut que pour un an, du 25 mars de l'année courante à la même date de l'année suivante.

La corporation comprend deux catégories de personnes : les premières, connues sous le nom de brokers, sont au nombre d'un millier envi-

ron ; ce sont de véritables agents de change. Ils peuvent s'associer, avoir des commis autorisés, membres eux-mêmes de la corporation et dont la liste est affichée à la Bourse. Les opérations faites par ces derniers lient leurs patrons.

La Bourse, ne connaissant pour parties contractantes que ses propres membres, toute affaire, qui y est traitée, se règle conformément aux usages du Stock-Exchange. D'ailleurs, il est expressément défendu aux membres de la corporation de recourir aux tribunaux, en cas de contestation, sans y avoir été autorisés par la société.

Le broker qui a reçu un ordre s'adresse donc à un autre broker et lui propose le marché. Si l'un d'eux accepte, le marché est conclu. Il se passe donc alors, moins le monopole de droit, quelque chose d'analogue à ce qui existe en France entre agents de change.

A côté des brokers existe une deuxième catégorie de boursiers faisant partie aussi de la corporation : ce sont les jobbers, véritables marchands de titres, auxquels s'adressent les brokers pour l'exécution des ordres de leurs clients, quand ils n'ont pas pu traiter entre eux.

Toute association entre membres des deux catégories est rigoureusement interdite.

Les jobbers ont chacun leur spécialité : ceux qui opèrent sur une même valeur se groupent ensemble et ces divers groupements forment les

divers marchés de fonds publics. Non seulement, les membres de chaque catégorie opèrent entre eux, mais encore avec ceux de l'autre groupe. Ainsi, quand le broker ne trouve pas de contrepartie parmi ses collègues, il s'adresse alors à un jobber, dont la spécialité est de négocier les valeurs demandées par le broker. Ce dernier, quand il veut traiter avec un jobber, demande à celui-ci le prix du titre, sans indiquer s'il est acheteur ou vendeur. Le jobber fait connaître les prix auxquels il achète et il vend. Alors seulement, le broker s'annonce acheteur ou vendeur et le jobber est tenu, dans une limite déterminée par le règlement, de consentir à l'opération dans ces conditions.

Il n'y a pas de tarif officiel des courtages. La rétribution des brokers varie suivant les cas. Elle est ordinairement de 1/8 0/0 pour les fonds internationaux et les consolidés, quelquefois de 1/10 0/0 pour les chemins de fer anglais et étrangers, fonds coloniaux et valeurs nominatives entraînant des transferts (1).

1. Chevillard. Le Stock-Exchange, *Répertoire général du droit français*. Agent de change 767 et s. — *Pandectes Françaises*, agents de change n. 686. — Alfred Neymarek. — *De l'organisation des marchés financiers en France et à l'étranger*.

CHAPITRE II

ÉTATS-UNIS

« Mêmes institutions, dit M. Theureau (1); même liberté ou plutôt liberté encore plus grande. »

D'abord, tout citoyen est libre de se présenter lui-même en justice soit en demandant soit en défendant. Le ministère d'un représentant, analogue à celui de notre avoué, n'est pas exigé. Ces fonctions sont remplies en général par l'attorney. Et les conditions requises pour l'exercice de cette profession varient suivant les Etats.

Presque dans tous, d'ailleurs, la profession de counsellor ou avocat n'est pas séparée de celle d'attorney ou avoué. Et là où les deux professions sont distinctes, elles sont soumises à la même réglementation. Cependant, c'est presque

1, *Journal des Economistes*, 1867, p. 380.

toujours le caractère de l'avoué qui paraît prédominer; malgré que dans l'opinion publique et dans la presse, un courant se manifeste qui tendrait à leur séparation.

Les attorneys at-law réunissent entre leurs mains les attributions qui, en France, sont réparties entre l'avoué, l'avocat et le notaire. Ainsi, ils préparent et dirigent la procédure comme le premier. S'ils assument la charge de la plaidoirie comme les seconds, comme les troisièmes, ils rédigent des contrats et règlent des successions.

Dans les grands centres, ils s'associent pour donner plus d'importance à leur exploitation et par application de la division du travail, ils se répartissent entre eux chaque catégorie d'affaires d'après leur nature.

Nulle part, ils ne forment un ordre soumis légalement à un Conseil de discipline, comme le sont, en France, les diverses corporations qui participent de près ou de loin à l'administration de la justice. Cependant, dans certaines grandes villes, ils sont organisés en corporations. Celles-ci ont pour mission de maintenir les bonnes traditions. La sanction dont elles disposent est l'expulsion, sans que celle-ci entraîne aucune déchéance. « C'est la liberté du travail, dit encore M. Theureau, dans l'acception la plus complète du mot, professions libérales ou professions mer-

cantiles et manuelles, tout est mis sur le même pied. »

Quant à l'organisation du marché financier, elle est sensiblement analogue à celle du marché anglais.

Les membres du Stock-Exchange, dont les opérations sont à peu de chose près celles de nos agents de change, constituent une association, ayant à sa tête un Conseil de direction, et régie par un règlement. Mais ces membres n'ont ni caractère officiel ni monopole. Cette association ne constitue même pas une société soit civile, soit commerciale ; elle est simplement une réunion d'individus ayant choisi un endroit commun pour se réunir et travailler. Mais leurs opérations sont faites chacun pour son compte ; qui gagne, encaisse ses profits, qui perd, est responsable de ses pertes, mais non de celles des autres.

A côté du Stock-Exchange, il y a une société dite « consolidated ». Elle n'a pas plus un caractère officiel que la précédente. Elle lui fait la concurrence en négociant les valeurs par plus petites quantités (10 actions au lieu de 100) et en prenant une commission plus modique ($\frac{1}{16}$ 0/0 au lieu de $\frac{1}{4}$ 0/0). Mais ses opérations présentent très peu d'importance.

En dehors des deux groupements précédents, il en existe d'autres dont le rôle est analogue à

celui de nos coulissiers. Leurs membres opèrent sur les valeurs qui ne se négocient pas au Stock-Exchange et qui ne figurent pas sur la liste publiée par cette société.

CHAPITRE III

ÉTATS SCANDINAVES

En Danemark, il n'existe pas de notaires au sens français du mot, car aucun acte n'est soumis à la règle de l'authenticité. Dans la mesure, dans laquelle cela est nécessaire, les fonctions du notaire sont remplies par les greffiers, fonctionnaires nommés par le roi et rémunérés par un traitement fixe.

En Norvège, les attributions des notaires sont remplies par les juges inférieurs.

En Suède, pas de notaire non plus, au sens français du mot. Le fonctionnaire, désigné en Suède, sous cette nomination, a un rôle tout spécial ; il est institué pour certaines affaires de commerce et en particulier pour dresser les protêts. Son rôle se rapprocherait donc plutôt de celui de nos huissiers ; pour le surplus, des écrivains privés se mettent à la disposition des

particulier, rédigent leurs actes, sans, bien entendu, leur conférer aucune authenticité.

Dans ces mêmes Etats, les professions d'avocat et d'avoué sont confondues. Le ministère des avoués n'est pas obligatoire. Cependant, en Norvège, en Danemark, si les parties veulent se faire représenter, elles doivent s'adresser à des agents spéciaux (*sagfører*) qui, à ce point de vue, jouissent d'un privilège spécial.

Ces agents, en Danemark, sont nommés par le Ministre de la Justice, en Norvège, par le Département de la Justice. Malgré cette nomination, malgré que certaines conditions soient exigées, ils ne sont pas des fonctionnaires. Le nombre n'en est pas limité. Pas de tarifs non plus, la convention des parties, seule, règle les honoraires (1).

En Suède, il n'existe pas de corporation privilégiée d'agents de change. Le marché est libre. Les courtiers qui s'occupent de Bourse sont nommés sur leur demande et après avis conforme d'une commission, dité pour le commerce et la navigation, qui existe dans chaque ville. Ils prennent le titre de négociant des lettres de change, obligations, actions et marchandises.

Cependant, un règlement du 9 juin 1893, dans

1. *Bulletin de la Société de Législation comparée* 1896. Communication par Lévy Ulmann, p. 374.

son article 1, dispose qu'il pourra être institué, dans chaque ville, des agents de change, à l'effet de prêter leur concours à la demande des intéressés, pour l'achat et la vente des marchandises, immeubles, navires et parts de navires, ainsi qu'à la stipulation des contrats de prêt, de louage, d'assurances et autres conventions ou engagements analogues.

En fait, les affaires de Bourse se faisaient autrefois par l'intermédiaire de ces agents de change officiels. Mais actuellement, la vente des traites étrangères se fait principalement par les banquiers et les négociations des valeurs de Bourse surtout par de grandes sociétés de crédit auxquelles le public préfère s'adresser plutôt que de se soumettre aux règlements des agents de change.

Ceux-ci sont l'objet d'une surveillance de la part de la Commission pour le commerce et la navigation.

A *Christiania*, le marché est complètement libre. Chacun peut, en toute liberté, faire profession d'acheter et de vendre pour autrui. Il y a un Comité de Bourse désigné par le Conseil Municipal, auquel est adjoint un Commissaire, nommé par l'Etat. Ce Comité exerce une surveillance et un contrôle.

En *Danemark*, la Bourse est créée par l'autorité locale. Le courtage est libre en principe ;

cependant on distingue entre le courtier libre et le courtier assermenté.

Ce dernier est nommé par le magistrat de la circonscription et confirmé dans sa charge par le roi. Il doit subir un examen spécial et justifier qu'il jouit de ses droits civils et politiques, qu'il est de bonne vie et mœurs et a une solvabilité suffisante pour exercer cet emploi. Le seul avantage qu'il ait consisté en ce que les négociations officielles lui sont réservées.

CHAPITRE IV

ALLEMAGNE

Avant 1878, la plus grande diversité régnait en ce qui concerne la représentation en justice. Une loi d'Empire du 1^{er} juillet 1878 l'a réglementée et créé les avocats-avoués sous le nom de Rechtsanwaltschaft. Depuis cette loi, il existe un régime uniforme pour toute l'Allemagne. Sa caractéristique est la réunion dans la même personne de la qualité d'avocat et de celle d'avoué. Le Rechtsanwaltschaft dirige la procédure et plaide à l'audience. Son rôle est obligatoire dans les affaires de la compétence du tribunal régional et du tribunal supérieur. Devant le tribunal de baillage, les parties peuvent se présenter en personne.

Comme avoué, le Rechtsanwalt ne peut occuper que devant le tribunal près duquel il est inscrit ; comme avocat, il peut plaider devant tous

les tribunaux (1). Le tarif des honoraires des avocats-avoués a été établi par une loi du 20 mai 1898 (2).

Toute personne, qui réunit les conditions requises pour entrer dans la magistrature, peut demander son admission au barreau. Elle est prononcée, après l'avis du conseil de l'ordre des avocats, en Prusse, par le Ministre de la Justice (3), dans les autres Etats, par l'administration judiciaire.

En Allemagne « les greffiers ne sont pas, comme en France, des officiers ministériels propriétaires de leurs charges, mais des fonctionnaires de l'Etat ; ils touchent un traitement fixe, l'émolument des actes qu'ils font est versé dans les caisses de l'Etat » (4).

Antérieurement au Code d'organisation judiciaire, c'était aux tribunaux à qui il appartenait de faire exécuter directement leurs sentences. Le Code a créé les huissiers. « Comme les greffiers, les huissiers sont des fonctionnaires publics ; ils tiennent leur nomination de l'Etat et sont nommés à vie, mais ils peuvent être déplacés. Dans la plupart des Etats, ils sont

1. Dubarle. *Code d'organisation judiciaire allemand*, t. I, p. 337.

2. *Annuaire de législation étrangère* 1898, p. 159.

3. G. Flach. *Revue générale d'administration*, 1881, p. 179.

4. Dubarle, *loc. cit.*, p. 353.

rémunérés par les émoluments des actes qu'ils dressent et dont le tarif a été fixé par la loi fédérale du 20 mai 1898. Toutefois, un minimum leur est généralement assuré et payé par l'Etat en cas d'insuffisance des produits. Dans quelques Etats, au contraire, l'huissier est, à tous les points de vue, considéré comme un fonctionnaire. Il reçoit un traitement fixe et prélève pour le compte du Trésor le produit des actes. Il en est ainsi, en Brunswick, Oldemburg, Saxe, Reusz et dans les villes hanséatiques (1).

Le Wurtemberg a une organisation toute spéciale. Dans chaque commune c'est le maire qui remplit les fonctions d'huissier.

Depuis longtemps déjà, et, en particulier, depuis la loi du 27 janvier 1877, qui a établi l'unité dans l'organisation judiciaire de l'Empire, le vœu des législateurs allemands serait de réorganiser le notariat sur des bases uniques non seulement pour la Prusse, mais pour l'Allemagne entière. Jusqu'à ce jour, des difficultés d'ordre divers en ont empêché la réalisation. Mais, partout, le notaire est un fonctionnaire public. Il ne reçoit pas de traitement de l'Etat, mais il a droit à des honoraires tarifés. Cependant, dans la province de Hambourg, on con-

1. Dubarle, *loc. cit.*, p. 353.

Crozet

sulte le prédécesseur avant de nommer son remplaçant (1).

Quant au marché financier, il a été réorganisé par la loi d'Empire du 22 juin 1896. Cette loi, qui s'est proposée surtout de restreindre et d'empêcher la spéculation, a généralisé pour toute l'Allemagne le régime qui fonctionnait antérieurement à Berlin. Depuis, l'ouverture d'une Bourse doit être autorisée par le Gouvernement local. Il en approuve le règlement. Il exerce des pouvoirs de surveillance qu'il peut déléguer à une corporation de commerce. L'Etat nomme, en outre, un commissaire qui assiste à toutes les délibérations des organes de la Bourse.

Il y a des courtiers officiels, institués par le Gouvernement, sur la proposition du Comité de la Bourse. Mais ces agents n'ont pas, comme les nôtres, le privilège de la négociation des valeurs. Toute personne peut, en Allemagne, s'interposer dans le courtage soit des valeurs, soit des marchandises. D'après le Code de commerce, ces courtiers sont assujettis à certaines prescriptions, auxquelles ils sont loin d'ailleurs de se conformer toujours. C'est ainsi qu'il leur est interdit de faire le commerce. Ils sont chargés

1. *Annuaire de législation étrangère* 1890, p. 265 et 1899, p. 293. — Raoul de la Grasserie, *De l'abolition de la vénalité des offices et de leur rachat*. Paris, 1890, p. 34.

d'établir la cote officielle et, en fait, presque toutes les opérations au comptant se font par leur intermédiaire.

Sur le marché de Berlin, la Bourse est entre les mains d'une puissante association, la « Kaufmannschaft » : Celle-ci est administrée par un Conseil de Direction, les anciens (*die altesten*).

Dans toutes les Bourses allemandes, il y a deux sortes d'intermédiaires : les courtiers libres et les commissionnaires. Les premiers rapprochent, le plus habituellement, dans l'enceinte de la Bourse, les deux opérations auxquelles ils concourent. Les seconds sont des agents qui exécutent, à la Bourse, les ordres d'opérer qui leur arrivent de province ou de clients ne fréquentant pas personnellement le marché. Mais les uns et les autres peuvent prendre pour eux l'opération, s'appliquer, sans les prévenir, les ordres de leurs clients, en un mot faire la contrepartie (1).

La loi de 1896 a pris des mesures pour limiter le marché à terme entre les personnes inscrites sur le registre des Bourses, supprimer ce marché pour les valeurs industrielles, limiter le droit d'admission des valeurs à la cote et restreindre

1. *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, février 1898. Communication de M. Thaller. — Raphaël Lévy, *Revue des Deux Mondes*, 15 nov. 1897. — *Du monopole des agents de change et de sa suppression*, par Albert Broussais. Thèse. Paris, 1898.

le droit du commissionnaire à faire la contrepartie. En raison de l'exagération de ses dispositions, elle est loin d'ailleurs d'avoir atteint le but visé.

CHAPITRE V

AUTRICHE-HONGRIE

Le nombre des notaires est limité en Autriche comme en Hongrie. Les résidences sont fixées par le Gouvernement, après avis des Chambres notariales. Les tarifs des honoraires sont établis par ordonnance. Il n'existe ni de près ni de loin rien qui ressemble à la vénalité.

La distinction entre avocats et avoués n'existe pas. Le Barreau est ouvert moyennant un stage et certaines conditions de capacité (1).

En Hongrie, le ministère de l'avocat n'est obligatoire que dans les affaires soumises à la procédure ordinaire. Celle-ci est écrite et comporte des plaidoiries. La loi l'impose devant toutes les juridictions composées de plusieurs juges et,

1. *Revue de droit international*, 1869, p. 403. — *Annuaire*, 1885, p. 233. — *Notice sur l'organisation du barreau Hongrois*, par Wladimir Pappafava. Paris, 1900.

dans certains cas, devant le juge unique. En matière sommaire, les parties peuvent se faire représenter par un mandataire quelconque. En Hongrie, il n'y a pas de tarif pour le Barreau, il y en a un en Autriche.

L'organisation des Bourses y est, comme en France, sous le contrôle de l'Etat, qui approuve les règlements et exerce une surveillance constante sur les marchés. Mais, elle en diffère profondément en ce que les agents de change n'ont aucun privilège pour la négociation des valeurs et qu'ils se recrutent au concours.

D'après la loi du 4 avril 1875, le Ministère des courtiers et agents de change, n'est pas obligatoire. En principe, les parties restent libres de conclure directement les marchés qu'elles font et de faire leurs négociations sans intermédiaire.

Aux termes de cette loi, les courtiers de commerce et les agents de change sont les intermédiaires officiels, quoique non obligés, pour les opérations commerciales. Ils prêtent serment avant leur entrée en fonctions et peuvent être tenus à fournir caution.

Ils peuvent intervenir pour les opérations d'achat et de vente de marchandises, de navires, d'effets publics, d'actions et de tous effets de commerce, ainsi que pour tous contrats ayant pour objet les assurances, les affrètements, les prêts à la grosse et toutes autres négociations,

Pour être nommé courtier ou agent de change, il faut être de nationalité autrichienne, être âgé de 24 ans et avoir subi avec succès un examen. La nomination est faite avec droit de traiter toutes les opérations ou seulement quelques-unes. Un certain nombre d'opérations leur sont interdites. Ce sont en particulier celles qui consistent à faire pour leur propre compte soit directement, soit indirectement, toute affaire commerciale ; à être membres du Conseil d'administration ou de surveillance d'une société. Ils peuvent former des syndicats dont les pouvoirs politiques délimitent les attributions et l'étendue d'action.

CHAPITRE VI

RUSSIE

Les notaires se divisent, en Russie, en notaires ordinaires chargés de la confection des actes, et en notaires supérieurs chargés de la garde des minutes. Les uns et les autres sont des fonctionnaires (1). Il y a un notaire supérieur auprès de chaque tribunal d'arrondissement. Les autres sont répartis entre des circonscriptions fixées par le Ministre de la Justice.

La distinction entre l'avoué et l'avocat a été supprimée. Le dernier cumule les deux fonctions. Ils sont divisés en trois groupes. Pour être admis à exercer, il faut remplir certaines conditions d'aptitude et de capacité, déterminées par le Code d'organisation judiciaire. Elles varient

1. Raoul de la Grasserie, *op. cit.*, p. 100. — *Bulletin de la Société de Législation comparée*, 1872-73. — Amiaud, *Notariat en Russie*, p. 409.

suivant le groupe dont on veut faire partie.

Le ministère de ces avocats-avoués n'est pas obligatoire. Cela est vrai sans restriction dans les affaires criminelles. Dans les affaires civiles, les parties, qui ne comparaissent pas en personne, doivent s'adresser au moins à un mandataire privé, c'est-à-dire à un avocat du premier groupe.

Auprès des tribunaux des divers degrés, il existe des greffiers et des officiers publics chargés d'exécuter les décisions de ces tribunaux. Ils touchent, les uns et les autres, un traitement fixe ; les derniers reçoivent, en outre, des émoluments à l'occasion des affaires dans lesquelles ils interviennent.

En Russie, en principe, la profession d'agent de change est libre. Tous les courtiers peuvent servir d'intermédiaires pour toutes les opérations sur les effets publics et autres. Toutefois, dans les Bourses d'un certain nombre de villes, telles que Saint-Pétersbourg, Moscou, Varsovie, Kiel, Odessa, Riga, il existe des agents de change officiels. Ils sont en nombre limité. Il est interdit au public de s'adresser à d'autres. Ces courtiers sont élus, parmi les candidats ayant subi un examen, par les commerçants de la Bourse ayant le certificat de la première Guilde. Bien entendu ils n'ont pas la propriété de leurs charges.

Dès qu'un poste est vacant, le Département du commerce et des manufactures en donne avis à la Bourse. Les candidats justifient de leur nationalité russe, de leur bonne réputation et prouvent qu'ils ont été commerçants ou gérants dans une maison de commerce ou de Banque. Celui-là ensuite est nommé qui obtient la majorité des voix.

Ils sont assermentés, soumis à des obligations et responsabilités, telles que tenir des livres et garder le secret des opérations faites par leur ministère.

Dans chaque Bourse, l'un d'eux est nommé agent supérieur. Il est chargé d'établir la cote.

L'intervention des courtiers officiels donne à l'opération l'authenticité ; elle permet de prévenir les fraudes et les contestations. Mais celle, faite par l'entremise d'un courtier non revêtu de cette qualité, n'en est pas moins valable. Elle diffère de la précédente surtout en ce qu'elle doit être prouvée et elle ne peut l'être que par les modes de preuves ordinaires.

Il y a une tendance et des projets en faveur du marché complètement libre.

CHAPITRE VII

ITALIE

Le notariat est organisé, en Italie, par une loi du 17 décembre 1875 (1). Pour être notaire, il faut être âgé de 24 ans, avoir suivi les cours de droit et subi avec succès, après un stage de deux ans, un examen spécial. Quand une charge devient vacante, le président de la Chambre des notaires de la circonscription invite les candidats à se présenter. Il examine leurs titres et fait des propositions. Celles-ci sont transmises à la Cour qui donne son avis et au Ministre de la Justice. Les notaires sont nommés à vie par décret royal.

Les deux professions d'avocat et d'avoué sont distinctes. Mais elles peuvent être exercées cumulativement par quiconque réunit les conditions exigées par les lois pour l'une et pour

1. *Revue pratique du notariat*. Année 1877. T. XVIII, n. 5365, 5406, etc..

l'autre. Celui qui cumule les deux professions ne peut, dans la même affaire, percevoir que les honoraires de l'une ou de l'autre, selon les cas (1).

Pour prendre le titre et exercer les fonctions d'avocat et d'avoué, il faut remplir certaines conditions de capacité et être inscrit sur le tableau dressé, conformément à la loi, pour chacune des deux professions. De même, les professeurs de droit dans les Universités et les avocats ayant cinq ans d'exercice, sont admis à plaider devant les diverses Cours de Cassation du royaume (2).

En Italie, sur les marchés de Florence, Milan, Naples, Gênes, les opérations de Bourse sont effectuées par des agents de change, munis de patentes. Leur nombre n'est pas limité. Ils ne forment pas une corporation privilégiée pour ces sortes d'opérations. Ils n'ont pas la propriété de leur charge.

Le Code de commerce italien du 17 décembre 1882 proclame, en effet, la liberté du courtage. Néanmoins, il institue, à côté des courtiers libres, des agents de change officiels, inscrits sur une liste dressée par le Tribunal de commerce. A

1. *Bulletin de la Société de législation comparée*. 1873, p. 133. Bardoux.

2. Beauregard. *Législation italienne. Revue politique et parlementaire*, 1897, p. 323.

ces deniers est réservé le privilège de certaines opérations. Pour figurer parmi ces agents de change, il faut être majeur, de bonne vie et mœurs, avoir subi un examen et exercé pendant un an au moins, la profession de banquier. Cet agent de change ou médiateur public est commerçant. Il est, en conséquence, astreint à toutes les obligations qui incombent aux commerçants. Il est un mandataire salarié. Il répond envers son client de ses fautes et négligences. Il n'est pas tenu au secret professionnel et peut s'affranchir de toute responsabilité en nommant son client au moment du contrat. Il doit tenir des livres et des écritures, qui n'ont pas le caractère authentique, mais qui peuvent servir d'élément de preuve en cas de contestation. Il verse un cautionnement, affecté par privilège aux indemnités dues pour faits relatifs à ses fonctions.

A côté de ces agents, revêtus d'un certain caractère officiel, mais sans monopole, existent des courtiers qui font librement, pour leur compte ou pour celui d'autrui, toutes opérations de Bourse.

CHAPITRE VIII

ESPAGNE

Depuis la loi du 28 mai 1862, le notariat est organisé d'après les règles ci-après. Le notaire est fonctionnaire public. Il est nommé au concours, il peut être transféré d'une étude dans une autre. Il a la garde de ses minutes. Mais celles, qui ont plus de trente ans de date, sont conservées au chef-lieu de chaque district notarial.

Les honoraires sont fixés par un tarif (1).

La loi organique de l'organisation judiciaire (1870) fait une obligation aux parties de se faire représenter devant les tribunaux. Il n'est fait exception que pour les causes de minime importance, portées devant les justices de paix. Les parties sont représentées par le procureur

1. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1872-73, p. 421.

sous la direction de l'avocat. Le nombre des procureurs est illimité. Pour être admis dans la corporation qu'ils forment, il faut justifier d'aptitudes professionnelles. Mais on ne peut être à la fois procureur et avocat.

Les secrétaires (greffiers) et les vice-secrétaires sont nommés les uns et les autres au concours. Ils reçoivent un traitement fixe. Les droits de greffe sont perçus au profit du Trésor. Des officielles de Sala (huissiers) sont attachés à chaque cour du tribunal, ils reçoivent un traitement fixe.

Le Code de commerce de 1885 déclare, soumis aux lois commerciales, comme agents intermédiaires de commerce, les agents de change ou de Bourse, de même que les courtiers de commerce et les courtiers interprètes de navire.

A côté de ces agents officiels, il existe, en Espagne, des courtiers libres, qui ne sont soumis à aucune réglementation. Peuvent être courtiers libres, les étrangers, les femmes. La différence entre les premiers et les seconds consiste en ce que les négociations, opérées par les uns, revêtent un caractère d'authenticité que n'ont pas les autres. Mais, dans les deux cas, elles sont également valables.

Les agents officiels peuvent se réunir en corporation. Ne peuvent être admis à en faire partie que ceux qui sont nés ou naturalisés espa-

gnols, n'ont subi aucune peine correctionnelle, présentent des garanties de moralité et de capacité, ont déposé à la Bourse une somme fixée par le Gouvernement, sont nommés par le Ministre du Commerce sur l'avis préalable de la Chambre syndicale.

Ces agents ont le caractère de notaires en ce qui concerne les négociations d'effets publics, des valeurs industrielles, commerciales. Ils doivent tenir certains livres ; des prescriptions leur sont imposées par la loi : une certaine responsabilité et le cautionnement dont il a été parlé plus haut.

CHAPITRE IX

SUISSE

L'organisation du notariat varie d'un canton à l'autre. En général, le nombre des notaires est illimité, sauf dans le canton de Genève. Partout un certificat de capacité est exigé des candidats (1).

A Genève, le nombre des notaires est limité. Ils sont nommés par le Conseil d'Etat, après un concours. Souvent deux notaires s'associent pour exploiter une étude. La clientèle se vend, ainsi que les minutes et les accessoires; le Conseil d'Etat doit approuver la cession.

En Suisse, il n'y a pas d'avoués. Ce sont les avocats qui rédigent les pièces écrites et soutiennent de vive voix les intérêts de leurs clients (2). Tantôt l'exercice de cette profession est soumis

1. Raoul de la Grasserie, *op. cit.*, p. 82.

2. *Bulletin de Législation comparée* 1896, p. 421. — *Loi sur la procédure du canton de Genève*, par Bellot, 1877, p. 700.

à une liberté absolue, tantôt à une réglementation sévère. Dans certains cantons (Zurich, Bâle, Schwyz, Unterwhalden) il n'existe pas de barreau ; le public est libre de confier le soin de ses procès à qui veut s'en charger, sans avoir à se préoccuper d'autre chose que de la confiance que lui inspire son mandataire. Au contraire, d'autres cantons exigent pour l'exercice de la profession : l'autorisation de l'autorité administrative ou judiciaire.

A Genève, les greffiers de tous les tribunaux sont des fonctionnaires. Les huissiers sont élus par le Conseil d'Etat, qui fixe leur nombre. Pour ces deux dernières professions, dans aucun canton, la vénalité n'est admise. Le Code fédéral laisse aux législations cantonales, le soin d'édicter des dispositions relatives aux courtiers, agents de change et autres intermédiaires dans les négociations commerciales. Aussi, ces dispositions varient-elles d'un canton à l'autre. On peut cependant poser en principe que la profession d'agent de change est *libre*, dans tous les cantons, à l'exception de Zurich, où le monopole de négociation existe.

A Genève, on applique encore le Code de commerce français, sauf un certain nombre de dérogations résultant de lois postérieures (1).

1. Loi du 20 décembre 1856. — Règlement du 4 juin 1857.

D'après ces lois, les citoyens, qui veulent exercer la profession de courtiers de commerce ou d'agents de change, doivent en faire la déclaration à la Chancellerie.

Sont admis à se présenter ceux-là seuls qui justifient d'un stage d'un an, soit auprès de courtiers de commerce ou d'agents de change, soit dans une profession commerciale, à Genève. Les étrangers peuvent être admis, à certaines conditions.

Ces agents sont tenus de certaines obligations. Mais toutes les opérations, qui se font par leur intermédiaire, peuvent être contractées également à la Bourse de Genève, entre particuliers. Elles sont, dans un cas comme dans l'autre, régies par les mêmes règles.

Dans le canton de Zurich, une loi du 2 décembre 1883 a réglementé les professions de courtier en effets de commerce et d'agent de change. Les affaires de Bourse sont placées sous la surveillance de l'Etat. Les agents de change ont un monopole pour la négociation des valeurs et pour la fixation des cours.

L'autorisation d'exercer cette profession est donnée par la direction cantonale de l'intérieur. Seules, les personnes jouissant de leurs droits civiques et présentant des garanties suffisantes de moralité et de solvabilité peuvent l'obtenir. Elles doivent fournir un cautionnement. Il

leur est interdit de recevoir aucun ordre des fonctionnaires publics (les notaires en particulier) ou de personnes dont elles ignorent l'identité. Mais il ne saurait être question de leur reconnaître le droit de céder leur charge.

CHAPITRE X

BELGIQUE

En Belgique, c'est la loi française de ventôse an XI qui est appliquée, mais non celle de 1816. Aussi, le régime qui existe est-il à peu de chose près le système français, moins la vénalité. Les notaires belges sont des fonctionnaires, nommés à vie et inamovibles. Ils ne reçoivent pas de traitement, mais touchent des honoraires. Ils sont recrutés au concours.

Pour les autres offices ministériels, tels que ceux d'avoués, d'huissiers, de greffiers, c'est le système français qui est en vigueur moins la vénalité.

En ce qui concerne les agents de change, avant la loi du 30 décembre 1867, ils jouissaient d'un monopole, puisque le Code de commerce français était seul en vigueur. Cette loi a proclamé le libre exercice des professions de courtier et d'agent de change. Ainsi la Belgique est passée,

sans transition, du système du monopole à celui de la liberté complète. Chacun peut donc choisir l'intermédiaire qu'il veut employer, comme il le juge convenable. Aussi, les courtiers et les agents de change ne sont plus tenus de fournir un cautionnement. L'article 64 du Code de commerce définit donc les agents de change et les courtiers : « ceux qui servent d'intermédiaires pour les actes de commerce ».

Ce sont de simples commerçants, sans caractère public aucun. Ils n'ont à subir aucune restriction, ni à fournir de garanties ; par contre, ils ne jouissent d'aucun privilège ni d'aucune faveur. Toute personne qui paie patente, même si elle est étrangère, peut exercer la profession. Les seules obligations auxquelles elle soit soumise sont celles qui pèsent sur tous les autres commerçants (1).

Après cette très longue revue des législations étrangères, que nous nous sommes efforcés de faire aussi complète que possible, une conclusion s'impose. On a beau dire, avec M. Louis-Lucas que la chose n'a pas d'importance, que l'on ne comprend pas « l'argument de ceux qui préconisent, à la journée et au pied levé, les *théories*

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1884, p. 506. — E. Guillard. La Bourse et les opérations de Bourse dans les législations étrangères. *Journal de droit international privé*, 1877, p. 318.

exotiques (?) de la non vénalité des emplois publics. Chaque pays, chaque loi : ce qui est bon en Belgique ou ailleurs pourrait être détestable chez nous et nous avons plus d'un exemple de résultats funestes qu'ont entraînés à notre détriment, certains emprunts faits de ses lois à l'étranger. Tous les terrains ne sont pas propres à la même plante et ce n'est qu'avec une précaution et une prudence extrêmes qu'on peut se hasarder à tenter d'acclimater sur notre sol des institutions qui ont poussé leurs racines sous un autre climat» (1).

Théories exotiques est assez dur pour qualifier la législation comparée. Mais il ne s'agit pas d'emprunter aux autres sols pour les transplanter sur le nôtre, les plantes qui ont poussé ailleurs. Il s'agit de tout autre chose : une plante, la vénalité, qu'on avait déracinée une première fois a fait de nouvelles pousses. Lors de sa première floraison, elle avait produit au milieu de beaucoup de résultats détestables, quelques bons effets. Unanimement on était d'avis, la seconde fois comme la première, de la considérer comme extrêmement dangereuse. De toutes parts, elle était condamnée. Le seul argument produit, en sa faveur, était tiré de la difficulté de remplacer le système actuel par un autre, qui

1. *Op. cit.*, t. I. Préface, p. XXX.

fut sinon supérieur, au moins aussi avantageux. Or, cet argument, nous pensons l'avoir fait tomber en passant en revue les divers systèmes admis à l'étranger. *La vénalité n'y existe nulle part, à aucun degré.* Là, où notre législation l'avait imposée, on s'en est débarrassé. Et aucun des cataclysmes, dont on nous menace, si nous faisons comme la Belgique, n'est venu désoler ce pays. Il jouit, au contraire, à bien des points de vue, d'une activité et d'une prospérité enviables.

Par tous les développements contenus dans ce chapitre, la démonstration nous semble donc faite : 1° que la suppression de la vénalité est éminemment désirable ; 2° qu'elle doit être aussi bien réalisable en France qu'elle l'a été ailleurs et notamment en Alsace-Lorraine.

L'objection, adressée par M. Louis Lucas aux législations étrangères, de constituer des « produits exotiques » ne paraissant pas applicable à celle des provinces annexées, le régime auquel elles ont été soumises, depuis 1870, nous paraît présenter, pour cette raison, une importance capitale ; aussi, allons-nous y consacrer une section spéciale.

SECTION IV

LE RACHAT DES OFFICES MINISTÉRIELS EN ALSACE-LORRAINE

CHAPITRE PREMIER

LA RECONNAISSANCE, PAR L'ALLEMAGNE, DU DROIT DE PROPRIÉTÉ DES OFFICES

Pour démontrer, par des faits, la possibilité d'effectuer le rachat, nous avons tenu à reproduire en détail, dans cette section, d'après la thèse de M. Bernard citée plus haut, les procédés au moyen desquels cette réforme a été opérée en Alsace-Lorraine.

La patrimonialité des offices existant en France à la veille des événements de 1870 fonctionnait naturellement en Alsace-Lorraine.

Leur transmission s'accomplissait d'une façon normale, avec un accroissement sensible de la

valeur des charges, dû à la prospérité agricole et industrielle du pays, lorsque survint la guerre et, avec elle, la cessation des affaires, la dévastation de la propriété, la ruine de toutes les transactions

Cruellement éprouvés déjà par l'invasion, les officiers ministériels de l'Est eurent encore lieu de s'alarmer des bruits répandus sur les intentions de la Chancellerie Prussienne qui, disait-on, voulait abolir le droit de propriété des offices et « briser le notariat » dans les départements qu'elle allait s'attribuer par droit de conquête.

La crainte de voir l'Allemagne ignorer un droit que le législateur français avait reconnu, poussa notre Gouvernement à intervenir auprès des plénipotentiaires allemands.

Dès la ratification des préliminaires de paix par l'Assemblée Nationale (Loi du 2 mars 1871), M. Dufaure, garde des sceaux, envoyait ses instructions au Procureur général près la Cour de Lyon, commissaire spécialement chargé de représenter les intérêts judiciaires, dans les nombreuses questions soulevées par la séparation et proclamait « le droit incontestable de propriété des titulaires d'offices sur leurs charges ».

Le Garde des sceaux rappelait les règles d'équité dont s'inspirait l'Administration française, chaque fois qu'il s'agissait de supprimer un office.

Il signalait, en outre, le grave préjudice qu'auraient subi les officiers ministériels, si la Chancellerie allemande appliquait trop strictement la règle admise en France pour la fixation de l'indemnité (capitalisation du profit annuel moyen des cinq dernières années).

L'une de ces années de base — celle de la guerre — avait été néfaste pour tous les offices en général, mais surtout pour le notariat, et le montant de l'indemnité se serait trouvé sensiblement amoindri, si on ne l'avait pas exclue du calcul.

Les efforts du Gouvernement français furent couronnés de succès : la loi d'Empire du 14 juillet 1871 sur les modifications apportées à l'organisation judiciaire, reconnut le principe de la patrimonialité des offices dans son article 18, ainsi conçu :

« Le Chancelier de l'Empire est autorisé à retirer, aux titulaires, les charges vénales judiciaires. Ils devront être indemnisés par la Caisse provinciale, d'après les règles en usage pour la vente de ces charges et sur les bases de l'état de choses, existant au 1^{er} juillet 1870. »

Quelques mois après, dans le deuxième protocole de clôture des conventions additionnelles du 11 décembre 1871, ratifié en France par la loi du 9 janvier 1872, la Chancellerie allemande

prenait, envers notre Gouvernement, l'engagement de faire droit à ses justes réclamations.

Ainsi annoncé, le rachat des études plaça les titulaires d'offices dans une pénible situation d'attente, pendant laquelle il n'y eut plus de cessions. La loi du 10 juin 1872 mit un terme à cette incertitude : elle régla les détails de l'abolition « du droit des titulaires de charges judiciaires vénales de présenter un successeur », et permit à beaucoup d'officiers ministériels de mettre enfin à exécution leur désir de rentrer en France.

Nous aborderons l'étude de cette loi de 1872 par l'examen d'une importante question, qui mérite d'être vue avant toute autre : celle de savoir qui supporterait le paiement des indemnités allouées.

Plusieurs systèmes furent proposés à ce sujet :

L'un consistait à payer les indemnités en obligation 5 0/0 et à faire, sur le produit des études, un prélèvement annuel d'un cinquième pour assurer l'intérêt et l'amortissement de ces titres.

Suivant un autre, les indemnités étaient réglées en obligations 3,500/0 et l'on demandait, au titulaire de chaque office, un versement annuel s'élevant à 4, 500/0 du prix de rachat de sa charge, ce qui permettait également le service des intérêts et l'amortissement des obligations.

Ces projets imposaient, en somme, au notariat la rançon du rachat.

Le Gouvernement allemand comprit qu'il devait garder le plus possible d'anciens titulaires, se défiant, à juste titre, de l'accueil que la population réserverait aux nouveaux.

Toute l'opération du rachat fut inspirée par cet esprit. Les Commissions de fixation se montrèrent larges dans leur calcul des indemnités; les notaires qui hésitaient à rester se virent offrir de plus beaux postes ou promettre les minutes d'un confrère parti.

Il ne fallait pas décourager les officiers ministériels par de nouvelles charges, aussi l'Empire fit-il supporter le rachat par les provinces nouvellement annexées, en « don de joyeux avènement » (1).

1. La victoire allemande qui permit, au roi de Prusse, de réaliser l'unité de l'Allemagne, l'annexion de l'Alsace-Lorraine et l'abolition de la vénalité des offices dans ce pays, eut, pour conséquence indirecte, la conquête par les Italiens des Etats Pontificaux et l'unité de l'Italie.

Mais dix législations, pour le moins, étaient en vigueur dans les différentes provinces de ce royaume, en ce qui concerne le notariat; de plus, les offices étaient, à Rome, propriété privée: les titulaires pouvaient les louer et en disposer à titre gratuit ou onéreux.

Une loi du 17 décembre 1875, sur l'unification du notariat, abolit la propriété de ces offices, contre indemnité accordée aux titulaires dépossédés. Ceux-ci furent, d'ailleurs, maintenus en fonctions (Articles 148 et 149).

Le rachat porta sur trente-neuf offices qui, au cours des

L'article 1^{er} de la loi de 1872, qui décidait que l'indemnité accordée aux titulaires « serait fixée dès à présent, mais ne serait payable qu'au moment de la cessation de leurs fonctions », nous conduit à étudier les règles qui présidèrent à la fixation et au paiement de ces indemnités.

siècles, s'étaient détachés des greffes des différentes curies (tribunaux) moyennant certaines redevances payées aux papes, et étaient entrés dans le commerce au même titre que les immeubles.

CHAPITRE II

FIXATION DE L'INDEMNITÉ

Il s'agissait, tout d'abord, d'établir les bases du calcul de l'indemnité ; d'instituer ensuite des Commissions chargées de sa fixation, en leur imposant une procédure sommaire : d'organiser l'appel des décisions rendues et de permettre enfin aux Commissions, la délivrance de « titres de reconnaissance ».

I. *Bases du calcul de l'indemnité.* — La loi de 1872 adopta, pour base de l'indemnité, le produit net moyen de l'office pendant les cinq dernières années, c'est-à-dire du 1^{er} juillet 1865 au 1^{er} juillet 1870. Ce produit, qui comprenait les honoraires d'actes et expéditions, à l'exclusion des émoluments de gestion et droits de recette, fut capitalisé au taux qui avait servi de base à la fixation du prix de la charge lors de sa dernière transmission.

Un exemple éclairera cette règle :

Un notaire qui avait acquis, avant la guerre, une étude d'un revenu de 6.500 francs, au prix de 45.000 francs (soit sept fois le produit) et qui avait obtenu, pour la période 1865-1870, un produit annuel moyen de 9.500 francs, reçut une indemnité de $9.500 \times 7 = 66.500$ francs.

Prévoyant le cas où le contrat d'acquisition approuvé par la Chancellerie ferait défaut, le législateur permettait aux Commissions de fixer l'indemnité suivant les règles d'équité. Cette disposition, d'ailleurs, est restée sans application.

La mise en pratique de ce système qui présente, d'une façon certaine, le grand avantage de restreindre l'arbitraire des Commissions, chargées de la fixation de l'indemnité, fut tantôt favorable, tantôt défavorable aux officiers ministériels.

Quelques exemples préciseront la portée de cette remarque :

I. Après la faillite d'un notaire de petite ville et une longue liquidation pendant laquelle la clientèle s'était dispersée, le Tribunal avait fixé à 2.000 francs le produit annuel et le nouveau titulaire avait payé l'étude 20.000 francs.

Lors du rachat, le produit s'étant élevé à 10.000 francs, le notaire reçut, par application du mode de calcul adopté, une indemnité de

100.000 francs, de beaucoup supérieure à la valeur réelle de son office.

II. Plus significatif encore est le parallèle que l'on peut établir entre les deux études H... et S... de Mulhouse.

Le premier avait acquis, au prix de 210.250 francs, la meilleure étude de la ville, d'un revenu de 50.861 fr. 77. Lors du rachat, son produit étant de 62.589 francs, il reçut une indemnité de 250.000 francs.

Le second avait acheté, pour 128.250 francs, une étude bien moindre, rapportant 22.467 fr., et en avait élevé le produit, par une activité peut-être excessive, à 55.927 francs. Il reçut proportionnellement 275.000 francs, soit 25.000 francs de plus que son confrère.

Le produit de sa charge était cependant inférieur et la clientèle beaucoup moins assurée.

Nous devons nous demander s'il n'eût pas été possible de corriger ces quelques défauts et de vérifier de plus près la valeur réelle des offices au moment du rachat.

La Chancellerie allemande prend, pour base de la fixation de l'indemnité, le traité d'acquisition. A moins de donner aux études une évaluation arbitraire, elle ne pouvait agir autrement ; mais elle ne prend en considération que le seul traité d'acquisition, en disant : « Le cédant et le cessionnaire ont librement convenu que l'étude

vàlait x fois le produit ; il nous suffira d'établir le produit au moment du rachat et de le capitaliser au taux d'acquisition. On ne pourra, dès lors, nous adresser aucun reproche d'injustice ou de partialité. »

Ce raisonnement ne manque pas de logique et semble bien donner satisfaction aux idées de justice qui doivent présider à toute expropriation. Il est cependant un peu abstrait et, comme tel, ne tient pas suffisamment compte des contingences.

Nous avons rencontré quelques exemples significatifs à cet égard.

On a fait en outre observer que le prix d'achat ne correspondait pas toujours à la valeur vénale de l'office, par exemple au cas de cession d'un père à son fils, et qu'il était peu équitable de ne pas tenir compte des circonstances où, manifestement, il y avait eu une intention de libéralité.

Il semble, dès lors, qu'en prenant pour base de l'indemnité plusieurs traités passés dans les mêmes circonstances de temps et de lieu, on se fût rapproché beaucoup plus de la valeur réelle. Il eût été possible, en effet, de prendre en considération des groupes de traités, par exemple, tous les traités d'offices de notaire passés en Alsace-Lorraine, dans la période 1865-1870, tous les traités passés dans la période 1860-1870, tous les traités passés dans la période 1860-1865, et

ainsi de suite, en remontant autant que de besoin, et d'établir, pour chaque groupe, le taux de capitalisation moyen.

Cet amendement apporté à la conception allemande eût, sans doute, évité la prime qui fut accordée à la catégorie la moins digne d'intérêt, à celle qui, après avoir acheté à un taux élevé, avait augmenté son produit, au prix d'une activité parfois exagérée.

II. *Institution de Commissions chargées de la fixation de l'indemnité.* — Pour établir ces indemnités, la loi de 1872 créa, près de chaque Tribunal de première instance, une Commission composée d'un magistrat, nommé par le premier Président de la Cour d'appel ; d'un représentant de l'Administration de l'Enregistrement nommé par le Président supérieur ; et, pour chaque catégorie d'offices, d'un membre choisi, dans un certain délai, par les Chambres de notaires, avoués, huissiers ou par les greffiers. Un greffier de Tribunal, désigné par le premier Président, était attaché comme Secrétaire.

La constitution de la Commission était annoncée, dans les journaux, par le Président, à deux reprises et dans un délai de quatorze jours.

III. *Procédure.* — Les officiers ministériels ou leurs ayants droit eurent trois mois, à compter du deuxième avis, pour adresser au Président de la Commission leur demande d'indemnité, en

fixer le montant et faire élection de domicile dans le ressort du Tribunal, afin d'y recevoir les communications officielles.

La demande devait être accompagnée :

I. Du titre d'achat en minute ou expédition légalisée ;

II. Des répertoires, registres et autres documents constatant le produit de la charge pendant les cinq dernières années ;

III. D'un résumé de ces produits.

Après avoir pris connaissance de ces pièces et des conclusions écrites du représentant de la Caisse d'Alsace-Lorraine, il appartenait à la Commission de fixer l'indemnité en séance privée, ou d'ordonner un supplément d'instruction.

Elle pouvait demander des renseignements aux Chambres de discipline, qui étaient obligées de répondre ; entendre, sous la foi du serment, des témoins et des experts, et recueillir toutes sortes d'informations et de preuves.

IV. *Appel.* — La décision, fixant l'indemnité, devait être motivée et signifiée à l'officier ministériel, qui avait un délai de quatre semaines pour réclamer par requête motivée adressée au Président.

Si la requête était jugée fondée, la première décision pouvait être rapportée et l'indemnité fixée à nouveau.

Sinon, l'officier ministériel réclamant était

appelé à un débat oral et public, dans un délai imparti.

La décision rendue était alors définitive.

On a critiqué cette procédure qui, pour une expropriation, composait le jury de deux fonctionnaires sur trois membres et lui confiait l'appel de ses propres décisions. Cette solution, évidemment contraire aux principes les plus élémentaires du droit, paraît tout à fait anormale. Il est juste pourtant de remarquer que les travaux des Commissions de liquidation ne donnèrent lieu qu'à un petit nombre de réclamations qui, au dire des intéressés, furent examinées avec équité.

Il y a lieu d'ajouter que, par une mesure d'exception, tous les magistrats et fonctionnaires qui firent partie des Commissions furent choisis parmi les immigrés.

V. *Délivrance d'un titre de reconnaissance.* — Lorsque la décision était devenue définitive, le titulaire de la charge, ses héritiers ou ayant-droit recevaient un titre de reconnaissance nominatif, indiquant le montant de l'indemnité fixée. Ce titre était signé du Président et du Secrétaire de la Commission.

Plusieurs ayants droit ne pouvaient recevoir le titre que par l'entremise d'un fondé de pouvoirs préalablement nommé.

Les contestations relatives au partage de l'indemnité étaient de la compétence des Tribunaux ordinaires.

CHAPITRE III

PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ

Après avoir examiné l'œuvre du législateur allemand, au sujet de la fixation de l'indemnité accordée aux titulaires d'offices rachetés, nous allons maintenant étudier la Loi de 1872, au point de vue du mode et des cas de paiement de cette indemnité.

Nous verrons ensuite les modifications apportées au système primitif par les lois des 29 novembre 1875 et 31 mars 1879, la première, relative au paiement anticipé des indemnités par dérogation à l'article premier de la loi de 1872, qui décidait qu'en principe les titulaires ne recevraient leurs indemnités qu'à la cessation de leurs fonctions ; la seconde, traitant de la restitution du tiers de l'indemnité, retenu à l'encontre des notaires, qui avaient délaissé leurs fonctions, sans pouvoir invoquer l'un des cas limitativement fixés par la Loi.

Nous terminerons, enfin, cette étude, par le bilan du rachat et l'accueil fait par le notariat à la nouvelle législation.

I. *Mode de paiement.* — Le législateur allemand choisit, comme mode d'indemnisation, le paiement en obligations 4 0/0 au pair sur la Caisse provinciale d'Alsace-Lorraine.

Aux termes de l'article 20 de la Loi de 1872, « l'indemnité est payée au moyen d'obligations au porteur sur la Caisse provinciale d'Alsace-Lorraine ; ces obligations portent des intérêts à 4 0/0 par an jusqu'à l'époque de leur remboursement. Les intérêts sont payables par semestres, le 2 janvier et le 1^{er} juillet, à la Caisse provinciale ou à d'autres Caisses, désignées à cet effet. Les obligations sont délivrées par le Président supérieur, en titres de 1.000, de 500 et de 100 francs, munis de coupons d'intérêts ».

La loi prévoit, en outre, l'amortissement de ces obligations :

Art. 22. — Les obligations sont remboursées, chaque année, par la Caisse provinciale, à leur valeur nominale, dans la proportion de 1 0/0 au moins du montant de l'émission.

« Les obligations, émises dans le courant de chaque année, forment une série.

« La période d'amortissement de chaque série commence avec l'année qui suit l'année de l'émission.

« Un tirage au sort annuel détermine les obligations à rembourser de chaque série. Ce tirage a lieu dans le courant du mois d'octobre, à Strasbourg, par les soins d'une Commission qui sera nommée par le Président supérieur (actuellement par le Ministère).

« Les numéros sortis sont publiés deux fois dans les journaux, désignés pour l'insertion des publications officielles en Alsace-Lorraine et dans le *Reichsanzeiger* (*Moniteur officiel de l'Empire*).

« Le remboursement est effectué à partir du 2 janvier de l'année suivante, en échange des obligations et des coupons d'intérêts non échus. Le montant des coupons manquants est déduit du capital.

« Les obligations sorties cessent de porter intérêts à la fin de l'année du tirage.

Art. 23. — La Caisse provinciale a la faculté d'amortir dans une plus forte proportion ou de payer en espèces, au lieu d'émettre des obligations. »

Ce mode d'indemnisation n'a pas été sans soulever certaines critiques tenant surtout à ce que lors de leur émission, les obligations, comptées au pair aux officiers ministériels, n'étaient cotées en Bourse qu'aux environs de 95 0/0.

Il y avait donc là une réduction indirecte des indemnités allouées. Mais cette réduction dispa-

rut peu après, car les obligations atteignirent le pair en moins d'un an. Elles ont, depuis, été converties en 3 0/0 et se sont toujours tenues à quelques points au-dessus de la rente allemande.

Quant à la délivrance des obligations, elle se faisait par ordre du Président supérieur et sur la demande de l'ayant droit, en échange du certificat de reconnaissance.

Les intérêts de ces obligations commençaient à courir dès l'expiration du semestre dans lequel leur remise avait été prescrite. Les coupons d'intérêt correspondaient à cette date.

II. *Cas de paiement.* — Après avoir fait choix du mode d'indemnisation, le législateur déterminait les cas où l'indemnité, fixée par la reconnaissance, serait délivrée. Ces cas, d'après l'article 18 de la loi de 1872, sont les suivants :

1. Décès du titulaire de la charge vénale.
2. Résignation de ses fonctions par le titulaire, pour cause d'incapacité de service dûment constatée.
3. Transfert, par le titulaire, de son domicile en France avant le 1^{er} octobre 1872, conformément au traité de paix du 10 mai 1871.
4. Suppression de la charge sans compensation, c'est-à-dire sans que le titulaire ait été investi d'une autre charge acceptée par lui, en conformité de la nouvelle organisation judiciaire.

5. Retrait de la charge au titulaire par décision du Chancelier de l'Empire.

De plus, l'allocation de l'indemnité, dans les cas spécifiés aux numéros 2 et 3, pouvait être subordonnée à la condition de présenter un successeur capable et connaissant l'allemand. Si cette présentation n'était pas faite dans le délai déterminé, la réduction du tiers de l'indemnité était opérée (Article 18, § 2).

Cette réduction se produisait encore pour l'officier ministériel, qui n'avait pas opté pour la France avant le 1^{er} octobre 1872, s'il résignait ses fonctions pour une cause autre que l'incapacité de service dûment constatée (Art. 19).

III. *Paiement anticipé des indemnités.* (Loi du 29 novembre 1875). — Le système de la loi de 1872 n'accordait aux officiers ministériels restés en fonctions, qu'un titre de reconnaissance improductif d'intérêts, alors que certains d'entre eux devaient encore à leurs cédants des annuités assez fortes.

Cette immobilisation de tout ou partie de leur fortune, jusqu'à la cessation de leurs fonctions, paraissait aux titulaires d'autant plus injuste que, parmi les derniers venus, libres de toutes charges, se trouvaient d'anciens officiers ministériels qui, après avoir opté pour la France et touché leur indemnité, avaient sollicité et obtenu une nouvelle investiture.

Le mécontentement soulevé par cette inégalité de traitement entre les notaires, restés à la tête de leurs charges et ceux qui avaient été nommés postérieurement au rachat, fut encore augmenté par une loi du 26 décembre 1873, qui réduisit sensiblement les honoraires.

C'est alors, et sur les réclamations réitérées des notaires, dont la situation était devenue peu enviable, qu'intervint la loi du 29 novembre 1875. Elle prescrivit, dans les termes suivants, le paiement à brève échéance des indemnités aux titulaires restés en fonctions :

Art. 1^{er}. — Les obligations représentant les indemnités des titulaires de charges ministérielles vénales, fixées par acte de reconnaissance, conformément à la loi du 10 juin 1872, seront délivrées aux ayants droit pour la somme totale, avant le 1^{er} juillet 1876, de telle sorte qu'un tiers des obligations soit muni de coupons avec intérêts à partir du 1^{er} juillet 1876, le second tiers de coupons avec intérêts à partir du 1^{er} juillet 1877, et le dernier tiers de coupons avec intérêts à partir du 1^{er} juillet 1878.

Dans le cas où l'indemnité n'a été accordée que jusqu'à concurrence des deux tiers de la somme fixée par acte de reconnaissance, aucune réclamation, ayant pour objet l'allocation ultérieure du tiers retranché, ne sera admissible.

Lorsque le montant des indemnités n'est pas

divisible en trois parties égales, de manière que chaque partie présente l'équivalent de la valeur en obligations, les excédents seront versés en espèces.

L'inégalité dont se plaignaient, avec raison, les anciens notaires, disparut donc définitivement le 1^{er} juillet 1878.

IV. *Restitution du tiers retenu* (Loi du 31 mars 1879). — La réduction du tiers, imposée soit aux titulaires ayant opté pour la France, sans avoir pu présenter un successeur capable et connaissant l'allemand, soit aux titulaires démissionnaires après le délai d'option, avait été surtout un acte politique, dicté par le désir d'empêcher une émigration en masse.

Quand il fut certain que ce danger était écarté, une disposition de la loi de Finances du 31 mars 1879 autorisa le Président supérieur à accorder, aux anciens titulaires dont l'indemnité avait été réduite, le tiers qui leur avait été retenu.

Cette libéralité d'ailleurs coûta peu au Trésor, qui n'eût à payer que 55.715 marcks à deux notaires, et des sommes insignifiantes à quelques autres officiers ministériels. Le total des remboursements ne s'éleva, en effet, qu'à 58.000 marcks (72.500 francs).

CHAPITRE IV

BILAN DU RACHAT

Le rachat porta sur 695 charges qui, d'après la Chancellerie, avaient été payées, par leurs titulaires, 18.769.379 francs. Dans ce total, les 276 charges de notaires figuraient pour un prix d'acquisition de 13.525.736 francs.

Le total des indemnités allouées, conformément à la loi de 1872, s'éleva à 26.445 500 francs se décomposant ainsi :

276 notaires	18.970.500
81 avoués	2.657.100
17 greffiers de cour d'appel, de tribunaux de première ins- tance et de commerce . . .	842.900
95 greffiers de paix	939.800
215 huissiers	2.582.300
11 commissaires-priseurs . .	452.900
Total.	<u>26.445.500</u>

Parmi ces fonctions : celles de notaire, huis-

sier, greffier furent maintenues ; celles d'avoué furent supprimées ; le libre exercice en fut permis aux avocats, qui portent le titre d'avocats-avoués ; celles de commissaire-priseur disparurent définitivement et les attributions de cet officier furent conférées au notaire et au greffier.

L'accueil fait à la nouvelle législation ne fut pas très chaleureux, surtout pour le notariat.

En effet, sur 276 notaires, dont 8 étaient morts depuis la déclaration de guerre et dont aucun ne fut révoqué ni déplacé contre son gré, 2 démissionnèrent sans excuse légale et subirent, en conséquence, la retenue du tiers de leurs indemnités ; 15 firent admettre, pour se retirer, l'une des excuses prévues par la loi ; 79 optèrent pour la France et quittèrent le pays dans le délai imparti aux émigrants (avant le 1^{er} octobre 1872) (1) : 172 seulement restèrent en fonctions, soit dans leur ancienne résidence, soit dans un nouveau poste accepté par eux.

Ce que les officiers ministériels reprochaient à la législation impériale, ce n'était pas une insuffisance des indemnités accordées, car, sauf quelques critiques de détail, exposées au cours de notre étude, ces indemnités furent équitables et

1. Cette émigration, assez inégale suivant les différentes parties du territoire, fut généralement plus forte en Lorraine qu'en Alsace. C'est ainsi que Metz perdit 9 notaires sur 11, tandis qu'il n'y en eut que 7 sur 15 qui quittèrent Strasbourg.

véritablement représentatives de la valeur des charges judiciaires vénales supprimées.

La raison du peu d'empressement des officiers ministériels à rester à la tête de leurs charges, doit être recherchée dans le double sentiment qui animait ces titulaires de charges ; la suppression de la vénalité leur faisait perdre une indépendance chère et, surtout, les obligeait, au lendemain d'une guerre sanglante, à devenir fonctionnaires de l'Empire allemand, à coopérer, ainsi, à l'œuvre de germanisation entre prise par le vainqueur.

Perte de l'indépendance et patriotisme furent les deux facteurs, qui poussèrent les titulaires à délaisser en si grand nombre leurs fonctions.

Les faits exposés il nous reste à étudier les moyens par lesquels on pourra parvenir à la réforme que nous proposons.

Cela fera l'objet de la troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

LES RÉFORMES

SECTION I

CHAPITRE PREMIER

LES TENTATIVES FAITES A CE JOUR

En présence de motifs de réforme aussi impérieux que ceux qui résultent de tout ce qui précède, il serait bien étonnant que des projets divers n'aient pas surgi. Les premiers se sont fait jour à l'occasion de la réforme judiciaire. Indépendamment des critiques qui avaient été adressées précédemment au régime de la vénalité, quand le parti républicain au pouvoir a

voulu réaliser la réforme judiciaire, qui constituait un des articles de son programme, il s'est heurté aux offices ministériels. Toute réforme judiciaire devait, en effet, tendre à la simplification, à la diminution des formalités de la procédure. Tout accomplissement de formalités ou tout acte de procédure, donnant lieu à la perception d'un droit au profit d'officiers ministériels, leur suppression, commandée par l'intérêt général, heurtait l'intérêt particulier des titulaires d'offices. De cette difficulté, qu'il n'avait pas prévue quand il était dans l'opposition, le parti républicain sembla prendre assez allègrement son parti. Absorbé par des préoccupations purement politiques, il se contenta de voter la loi de 1884 sur les ventes d'immeubles de peu de valeur. Ainsi que le dit M. Cézair-Bru, dans un article précédemment cité, les officiers ministériels ne l'appliquèrent pas. Et tout fut dit. Peut-être aussi, ces républicains, qui n'avaient pas prévu les répercussions de la réforme judiciaire, furent-ils moins ardents à la réaliser, quand ils virent les effets qu'elle devait entraîner en matière d'offices, à raison de l'intérêt qu'ils pouvaient avoir eux et les leurs, à les maintenir.

Quoiqu'il en soit, la question ne tarda pas à se poser autrement. Puisque la suppression des offices était la condition *sine qua non* de la

réforme judiciaire, on se mit à envisager cette suppression en elle-même et comme formant une réforme distincte. C'est ainsi qu'elle fut présentée, pour la première fois, dans un projet spécial en 1890, par M. Honoré Pontois. L'auteur demandait le rachat et le remboursement de tous les offices. Comme il arrive presque toujours en pareil cas, il s'agissait seulement d'un vote de principe, comme on fit pendant longtemps, pour la séparation des Eglises et de l'Etat. En cette matière, les réformateurs ont cru tout d'abord que la question n'avait besoin pour être tranchée que d'un vote négatif de la Commission du budget. Quant aux deux questions, qui s'imposent toujours en présence d'un changement dans l'organisation sociale : celle de la liquidation du passé et celle du régime nouveau, destiné à remplacer l'ancien, les réformateurs les ignorent en général. Les choses ne se sont pas passées autrement pour les offices.

En 1892, M. Emile Ferry proposa l'abrogation de l'article 91 de la loi de 1816 et ce, dans les termes suivants : « une loi de finance, portait l'article unique de cette proposition, pourvoira au remboursement des cautionnements, fournis à titre onéreux et aux indemnités, pouvant être dues aux titulaires actuels des offices ministériels, supprimés sans aucune exception,

Un décret d'administration publique prescrira les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi et réglera l'exercice de ces différentes fonctions, afin de donner au public toutes les garanties de sécurité, conciliables avec le droit commun. »

On voit que le procédé, qui consiste de la part du législateur à recourir à un règlement d'administration, pour établir un ordre de choses dont il n'a pas idée, si fréquemment employé, ces années dernières, n'est pas nouveau. M. Eugène Fournière repart exactement, dans les mêmes termes, la proposition de M. Emile Ferry, en janvier 1899. Quoiqu'elle constituât surtout une manifestation, puisqu'elle n'était pas plus étudiée, à cette date, qu'en 1892, elle donna lieu, pour la première fois, à un rapport présenté à la Commission de législation fiscale de la Chambre, par M. Gellé. Ce dernier concluait au rejet de la proposition, et ce pour des raisons de fond. D'abord, les frais qu'entraînerait l'opération. M. Gellé évaluait ces frais à 1.500 millions environ. Car, outre les 1.200 millions à prévoir pour le remboursement des offices, il y aurait lieu, suivant lui, de payer des indemnités aux titulaires dépossédés, soit à titre de remboursement des frais qu'ils auraient faits pour l'installation de leurs services, soit à titre de dédommagement de la perte de leur état, étant « évident

qu'un homme qui, après un stage long, des études coûteuses, a travaillé quarante-cinq ans dans un office, n'est plus apte à entreprendre une autre profession ». A ce dernier point de vue, la situation serait moins embarrassante aujourd'hui qu'elle pouvait l'être en 1899. On pourrait utiliser le précédent de la séparation. Pareille crainte pouvait être exprimée pour les ministres du culte. Elle n'a pas arrêté le législateur. Il ne semble pas qu'elle doive l'arrêter davantage à propos des offices.

Quoiqu'il en soit de ce point spécial, M. Gellé était d'avis que deux solutions pouvaient être envisagées pour les intérêts de l'emprunt, nécessaire pour couvrir la dépense d'un milliard et demi, que nécessiterait le rachat : ou bien, ils seraient supportés par l'Etat, ou bien ils le seraient par les recettes provenant des offices transformés. Dans un cas comme dans l'autre, l'opération lui paraissait désavantageuse. Prélévés sur le budget de l'Etat, les intérêts seraient payés « par tout le monde alors qu'actuellement c'est celui seul qui a besoin du notaire, de l'avoué, de l'huissier, de l'agent de change qui paie les frais et honoraires de l'agent employé ». Dans l'autre cas, payer pour payer, le public n'aurait aucun avantage.

Le rapporteur ne manquait pas de faire ressortir que, outre l'intérêt des 1.500 millions à

emprunter, le public aurait à faire les frais du traitement des fonctionnaires nouveaux, celui des employés sous leurs ordres, à payer les retraites, sans compter qu'il y aurait lieu de prévoir une diminution du produit des offices par le fait que « les fonctionnaires qui les gèreront n'auront aucun intérêt à maintenir la clientèle ».

Dans l'hypothèse où l'on ne créerait pas des fonctionnaires nouveaux et où l'on adopterait, pour ces offices, le régime de liberté anglais et américain, oh ! alors, l'auteur voyait fondre sur la France, pour l'avenir, des malheurs qu'il se contente d'indiquer ainsi. « Nous verrions, dit-il, les agents d'affaires actuels devenir avocats à la Cour de Cassation, avoués, notaires, agents de change, nous les verrions apporter, dans l'exercice de ces fonctions nouvelles, les habitudes si souvent critiquées chez beaucoup d'agents d'affaires. »

Il conclut en déclarant que tout est pour le mieux dans le meilleur des états sociaux. Il emprunte même à Dalloz cette déclaration, d'après laquelle, l'organisation actuelle a pour résultat de protéger les justiciables contre de mauvais choix. Quand il s'agit du choix d'un successeur, l'intérêt particulier est d'accord avec l'intérêt général et veut également que le nouvel officier soit probe, solvable, capable..

« L'intérêt particulier est plus clairvoyant que l'intérêt public. Le gouvernement, quand il nomme à un emploi, est rarement bien renseigné... Il en est autrement, lorsqu'il s'agit d'un particulier qui traite d'une affaire grave, on lui reconnaît le droit de prendre toutes les précautions. La délicatesse (?) même exige qu'on lui fasse tout savoir. Enfin, les corporations, les compagnies exercent aussi un contrôle pour le recrutement de leurs membres. » Nous n'avons pas reculé devant une aussi longue citation, en raison d'abord de la diversité qu'elle apporte dans notre sujet. Nous n'avions jusque-là trouvé et rapporté que des critiques plus ou moins acerbes et plus ou moins décisives de la vénalité. Il doit être reposant, pour le lecteur, d'entendre une autre cloche et un autre son. Nous l'avons faite, en second lieu, parce que, si tous les avantages, qu'on y attribue au régime actuel, sont exacts, réels, fondés, il n'y a plus qu'une solution à préconiser. Elle consiste à déclarer que la Constituante s'est lourdement trompée. En abolissant la vénalité, appliquée à tous les offices, à toutes les manifestations de l'activité humaine, elle a supprimé le seul moyen de nomination *qui conciliât l'intérêt particulier et l'intérêt général*. De sorte que la conclusion serait, non pas de supprimer les offices actuels, mais de généraliser à tous les emplois, le mode

de désignation des titulaires qui leur est spécial. C'est la démonstration faite, une fois de plus, qu'il ne faut pas trop prouver sous peine de voir cette preuve se retourner contre soi.

Après ces tentatives, sans grande portée, simples manifestations personnelles de la part de leurs auteurs, le 23 octobre 1902, M. Clémenteau et plusieurs de ses collègues déposèrent au Sénat une nouvelle proposition, ayant pour objet l'abolition de la vénalité des offices ministériels (1). Pour la première fois la question est étudiée, sous ses divers points de vue, dans un exposé des motifs auquel nous avons fait, nous-mêmes, plusieurs emprunts. L'auteur examine ce que n'avait fait aucun des auteurs des propositions antérieures et la solution financière à adopter et le régime nouveau destiné à remplacer la vénalité abolie. Pour chacune de ces questions, il propose une solution précise. C'est ainsi qu'il prévoit le taux du rachat et examine les moyens de se procurer les sommes nécessaires.

Quant au second point, il demande qu'on remplace les officiers actuels, les uns par des fonctionnaires, les autres en établissant un régime de liberté. Ainsi les greffiers, les huissiers, les notaires, deviendraient des fonctionnaires de

1. V. *Documents parlementaires*. Sénat, 1902, annexe n. 321.

l'ordre judiciaire, nommés et rétribués par l'Etat. C'est au profit de ce dernier qu'ils percevraient tous les droits afférents au ministère qu'ils exerceraient.

On supprimerait le privilège des avoués et celui des avocats à la Cour de Cassation. Ces professions seraient libres, sous réserve de certaines conditions de capacité. Les commissaires-priseurs disparaîtraient. Les opérations, pour lesquelles leur ministère est actuellement requis, seraient effectuées exclusivement par les huissiers, les greffiers et les notaires.

Enfin, la proposition de loi ne contient aucune disposition concernant les agents de change. L'exposé du projet se prononce expressément en faveur de la liberté de cette profession, mais il entend laisser à une loi spéciale le soin de régler ce point (1).

Nous allons examiner dans une première section, ce qui a trait au problème financier et dans une seconde, ce qui concerne l'organisation future, qu'il conviendra de donner à chacun des offices.

1. P. 59 du projet. Il rappelle que le Sénat est saisi d'une proposition d'abolition du monopole des agents de change, présenté en 1897, par MM. Trarieux et Boulanger.

SECTION II

PROBLÈME FINANCIER

Il comporte entre autres points, les suivants :
une indemnité est-elle due ? Comment doit-elle
être fixée et que doit-elle comprendre ? Com-
ment se procurer les sommes nécessaires pour y
faire face ?

Ces points élucidés, nous aurons à rechercher
autant qu'il est possible de le faire, à quels chif-
fres elle est susceptible de s'élever et si, en rai-
son des charges d'intérêts, d'amortissement, de
traitements aux fonctionnaires nouveaux, il sem-
ble qu'on puisse espérer un avantage appréciable
de la substitution d'un régime nouveau à celui
de la vénalité. Nous disons, il semble, car nous
n'avons que des chiffres déjà anciens et, nous
reconnaissons, avec les adversaires de la
réforme, qu'il est difficile de prévoir tous les
éléments de dépense et toutes les diminutions
de recettes qui peuvent se produire. Nous mon-

trérons que, quels que soient les résultats auxquels on puisse arriver sur ce dernier point, la réforme ne saurait être ni repoussée, ni même ajournée.

CHAPITRE PREMIER

UNE INDEMNITÉ EST-ELLE DUE ?

Et d'abord, une indemnité est-elle due ? Tout le monde est d'accord sur ce point. On admet qu'une indemnité doit être attribuée aux titulaires, non pas sans doute aussi sûrement et aussi certainement qu'il en est dû une au propriétaire exproprié, mais enfin, quoique pour d'autres raisons, on ne conteste pas le droit à indemnité.

Ces officiers ministériels sont loin d'avoir un droit aussi incontestable que celui d'un propriétaire. Et, après et avec le projet Clemenceau, il n'est pas inutile de le rappeler et d'y insister un peu. Cette opinion n'est d'ailleurs pas personnelle à l'auteur du projet. Elle est née bien avant qu'il fut question de rachat.

M. Pasquier, Garde des Sceaux, l'exprimait dans les termes suivants, dans sa circulaire de 1817 : « Vous êtes sans doute bien convaincu que la loi du 28 avril 1816 n'a pas fait revivre la

vénalité des offices qui n'est pas en harmonie avec nos institutions ; vous ne devez donc voir dans les dispositions de l'article 91 qu'une *condescendance*, qu'une probabilité de préférence accordée aux officiers ministériels comme dédommagement pour les suppléments de cautionnements exigés d'eux. »

M. Theureau, cité également par M. Clemen-
ceau, dans son *Etude sur l'abolition de la vénalité*, partant du droit que donne au Gouvernement l'article 91 de *réduire* le nombre des offices ministériels, raisonne de la manière suivante : S'il s'agissait d'une propriété véritable, on ne pourrait pas réduire le nombre des titulaires de cette propriété. Cela équivaldrait à une confiscation : il ne s'agit donc pas d'une propriété, mais d'une simple *faculté* concédée par le Gouvernement. Or, un tel avantage quand il a été accordé par une loi, peut toujours être retiré par une autre. Le fait, pour les titulaires actuels d'avoir acquis la charge à laquelle est attaché cet avantage, en échange d'un capital, ne saurait entraîner sa transformation, ni en faire une propriété véritable. « Ils ont acheté, dit M. Clemen-
ceau, ce qui n'était pas dans le commerce » une telle opération, atteinte à son point de départ « d'un vice que rien ne peut couvrir » ne saurait faire, que l'objet sur lequel elle a porté soit dans le commerce et devienne une propriété ». « Est-

ce que s'ils s'étaient, par exemple, avisés d'acheter la justice, le Gouvernement ou une branche quelconque de l'Administration publique, ils en seraient les propriétaires légitimes ? Non certainement. Eh bien ! ils ne sont pas davantage les propriétaires de titres et de fonctions qui tiennent précisément ou à cette Administration publique ou à la Justice elle-même. »

Après la démonstration logique et juridique, voici les arguments d'autorité. M. Bonjean, Président de Chambre à la Cour de Cassation, s'exprimait ainsi : « Quand des professions constituent des fonctions publiques, *leur suppression peut toujours avoir lieu sans indemnité*. Nous parlons *du droit strict*, bien entendu, car une bonne administration évite toujours, autant que faire se peut, de briser sans dédommagement des situations honorablement acquises. Il y a enfin des situations mixtes, tenant à la fois de la profession privée et de la fonction publique, et c'est pour celles-là que la question se présente avec toute sa difficulté. Telles sont, par exemple, les fonctions de greffiers, d'avoués, d'huissiers et de notaires. Bien qu'exploités dans l'intérêt personnel des titulaires, ces titres n'en ont pas moins un caractère très marqué de fonctions publiques.... Survienne dans l'organisation judiciaire ou dans la procédure, un changement qui entraîne la suppression de ces fonctions ou la réduction de

leur nombre, ou encore celle des émoluments qu'elles produisaient à leurs titulaires, *la société sera-t-elle tenue d'indemniser ? En principe, non*, car en les instituant en vue d'une certaine organisation judiciaire, la loi n'a pas pris l'engagement de les conserver, si l'expérience venait à prouver que cette organisation n'est pas la plus conforme au bien général : car le législateur ne peut pas abdiquer le droit ou plutôt le devoir d'améliorer incessamment tous les services publics..... Voilà le droit strict. »

Tous les auteurs, avec seulement quelques rares décisions de jurisprudence, sont d'accord sur ce point. Joseph Garnier soutient que la légitimité d'une indemnité aux officiers ministériels est « très discutable au point de vue du droit ».

Paul Boiteau (1) déclare qu'« en bonne justice, il n'est dû aux officiers ministériels que ce qu'ils ont payé, avec les intérêts légaux tout au plus, c'est-à-dire leur cautionnement ».

En ce qui concerne le précédent établi par la Constituante, nous en avons fait la critique et nous croyons avoir suffisamment fait la preuve de l'erreur, quelque peu intéressée, aurions-nous tendance à croire, commise par elle. M. Clemenceau l'explique en disant que « les offices, sup-

1. *Fortune publique et privée de la France*, t. II, p. 159.

primés en 1791, avaient été vendus par l'Etat, tandis que les offices actuels ont été gratuitement concédés à leurs titulaires ». Les deux explications se corroborent et ne s'excluent pas.

Quant à l'autre précédent, celui de 1866, on a soin de faire remarquer qu'il a été accompli dans des conditions et des termes tels que l'indemnité, accordée aux courtiers en marchandises, dont on supprimait le privilège, n'a pas été présentée comme un droit. A aucun moment, on n'a, comme le remarquent MM. Theureau et Clemenceau, présenté leur charge comme une propriété. C'est donc pour des raisons de convenance, d'administration, politiques, qu'on a accordé une indemnité. Et celle-ci n'a pas été mise à la charge de l'Etat pas plus à ce moment-là qu'en 1898, lors de la création de dix agents de change nouveaux à la Bourse de Paris. Dans des circonstances analogues, ces indemnités ont toujours été mises à la charge de ceux qui étaient appelés à bénéficier des modifications, de nouveaux titulaires en cas de créations de charges, de ceux appelés à en profiter, en cas de suppression, mais jamais à la charge de l'Etat.

Sans l'approuver expressément, c'est bien à cette manière de voir que paraît se ranger M. César Bru, dans la brève analyse qu'il fait de la proposition Clemenceau (1).

1. *Revue critique de Législation et de Jurisprudence*, 1904, p 309.

Toute cette longue démonstration aboutit donc à établir, selon les termes mêmes du projet, que rien n'est plus contestable, en droit, que la prétention des officiers ministériels au remboursement du prix de leurs offices au cas d'abolition de la vénalité. Mais, par contre, il paraît sage de ne pas briser sans dédommagement des situations honorablement acquises et même « la longue tolérance des représentants de l'Etat constitue, au profit des titulaires actuels des offices, un titre au remboursement de ce qu'ils ont acheté » sans que les représentants de la loi s'y soient opposés.

Telle est la base fragile sur laquelle repose le droit à une indemnité au profit des officiers ministériels, en cas de rachat.

CHAPITRE II

QUE DOIT COMPRENDRE CETTE INDEMNITÉ ET COMMENT ELLE DOIT ÊTRE FIXÉE

Le deuxième point que nous avons à examiner, c'est ce que doit comprendre cette indemnité et d'après quelles bases elle doit être fixée.

L'indemnité, sur quelque base que l'on fasse reposer sa concession, doit comprendre tous les éléments constitutifs de la valeur de l'office. Or, cette valeur peut être appréciée soit au moment de l'achat par le titulaire actuel, soit au jour du rachat. On peut, en outre, la majorer d'une certaine somme qui constituerait une indemnité, basée sur les bénéfices, le genre de clientèle, les frais d'installation.

M. Clemenceau s'élève avec force contre de telles prétentions. Elles lui paraissent « par trop dépasser les bornes de la générosité aux dépens des contribuables ». Les deux rapporteurs, qui ont eu à se prononcer sur la question, M. Gellé

rapporteur de la proposition Fournière à la Chambre et M. Gomot, rapporteur de la proposition Clemenceau au Sénat, se sont prononcés en faveur d'une telle indemnité. Il semble qu'il y ait un moyen de trancher la question et de départager l'auteur de la proposition et les rapporteurs, c'est de se reporter aux pratiques suivies en pareil cas. Quand la cession s'opère au profit d'un nouveau titulaire, est-ce que le prix est majoré du montant d'une indemnité au profit du cédant ? Pourquoi traiter l'Etat plus mal qu'un acquéreur ordinaire ? Pourquoi prolonger, à son encontre, dans ce cas spécial, les fantaisies du jury en matière d'expropriation ? L'adoption de ces pratiques serait d'autant plus déplacée ici qu'elle n'aurait aucune excuse, puisque nous avons commencé par établir qu'il ne pouvait s'agir de *l'expropriation d'une propriété, mais de la suppression d'une fonction*. D'ailleurs, la question nous paraît tranchée, dans le sens que nous proposons, puisque ni la loi sarde du 17 avril 1859, qui décida le remboursement des offices des procureurs, ni la loi allemande du 10 juin 1872, qui enleva aux notaires d'Alsace-Lorraine le droit de présenter leurs successeurs, n'admirent le principe d'indemnités supplémentaires. La première frappa même l'indemnité allouée d'une retenue de 3/10 représentant « la valeur de la clien-

tèle » qui restait aux titulaires. D'après la loi de 1872, l'indemnité fut déterminée de la façon que nous avons dite : le chiffre du produit annuel moyen de l'office, d'après les cinq dernières années, qui avaient précédé le 1^{er} juillet 1870, fut multiplié par un facteur représentant le prix auquel l'office avait été acheté par le titulaire. Si le traité d'acquisition ne faisait pas connaître le prix d'achat, le facteur, qu'il devait servir à établir, était fixé par expert. Pour obtenir le produit annuel moyen, on ne tenait compte que du produit net des actes.

On reproche à ce mode de fixation de l'indemnité d'amener des inégalités excessives entre les titulaires et d'être désavantageux pour les plus méritants d'entre eux. C'est d'ailleurs, ainsi que nous le verrons tout à l'heure, le reproche que suscite toute fixation, basée en tout ou en partie sur le prix d'achat et non uniquement sur la valeur actuelle. La loi du 18 juillet 1866 décida que, dans certaines villes, il serait tenu compte de la clientèle dans l'évaluation de l'indemnité, mais en prenant toujours pour base le prix d'achat.

M. Clemenceau, qui repousse ce procédé d'évaluation, soutient que c'est pour des raisons étrangères à toute considération juridique, qu'il en fut ainsi. Pour cela, il s'appuie sur les termes ci-après de l'exposé des motifs : « Il a été sou-

tenu par des considérations qui ont de la gravité, qu'en droit, l'Etat, ne doit que le prix du titre sans la valeur de la clientèle. » On ne crut pas opportun d'appliquer cette théorie dans l'espèce, quand même elle aurait été vraie, parce qu'« on a jugé plus juste et plus politique de ne pas aggraver les difficultés de la réforme par les répulsions que pourrait soulever la rigueur d'un principe absolu ». L'auteur de la proposition l'adopte ce principe absolu et déclare s'y tenir. Il justifie sa décision en disant que, comme on le prévoyait pour les courtiers, après la liberté proclamée, ceux des officiers, dont la profession serait désormais sous le régime de libre concurrence, pourraient retrouver et vendre leur clientèle. Quant aux autres, M. Clemenceau est d'avis qu'il suffirait de réserver les fonctions nouvellement créées aux titulaires des offices supprimés.

M. Gomot objecte que la plupart ne voudraient pas accepter « le collier de servitude » du fonctionnarisme. « Collier de servitude » est un bien gros mot, mais ce n'est *qu'un mot*.

Il faut bien se mettre en face de la situation. Le rachat ne constituera ni de près ni de loin, ni dans la forme, ni dans les conditions, une cession volontaire, ni rien qui y ressemble, sous aucun rapport. Dans une cession volontaire et amiable, chacun pose et exige les conditions

qu'il veut, celles qui lui paraissent le plus avantageuses. Et s'il ne les obtient pas, il refuse de traiter.

Rien de pareil dans le rachat. Il s'agit d'une mesure générale et forcée. Il suffit pour qu'elle soit juste et équitable, qu'elle réalise des conditions moyennes, généralement favorables. Cela étant, quand même il se trouverait tel ou tel cas, telle ou telle hypothèse où la justice et l'équité théoriques seraient violées, où tel titulaire n'obtiendrait pas tous les avantages qu'il aurait pu attendre d'une cession amiable, isolée, volontaire, ce ne serait pas suffisant pour crier à l'injustice et faire qualifier de spoliatrice, l'opération tout entière. Cela se produit dans toute mesure d'une portée générale.

Il nous semble, à nous, que la loi de 1872, quels qu'aient pu être ses résultats, combinait sagement la valeur actuelle de l'office et celle de la clientèle. Car, il ne faut pas que l'on s'illusionne et que l'on s'y trompe ; le rachat sur le pied de la valeur actuelle, majoré d'une somme quelconque pour la clientèle, comme paraissent le demander MM. Gellé et Gomot, constituerait, à notre avis, une monstruosité. On ferait état deux fois de la clientèle. Une première fois dans la valeur actuelle qui comprend déjà la clientèle et une deuxième fois dans la majoration, basée sur la clientèle elle-même. Pour que l'opération fût

parfaite, il ne resterait plus aux titulaires déposés qu'à continuer à l'exploiter ou à la vendre une fois de plus, soit parce qu'il s'agirait d'une profession, placée dorénavant sous le régime de liberté, soit qu'il s'agirait d'une profession maintenue sous le régime de monopole et exercée à l'avenir par des fonctionnaires. Même dans ce dernier cas, ce serait encore possible, car, nous le verrons, la plupart des professions, érigées en offices, comportent des opérations libres, à côté d'autres qui tombent sous le monopole.

Il ne faut donc pas que les titulaires actuels prétendent cumuler ces avantages. D'autre part, nous devons reconnaître que le projet Clemenceau prête à une critique très sérieuse en n'accordant pas d'indemnité et en refusant de tenir compte de la clientèle. Il prétend, en effet, rembourser en prenant uniquement pour base le prix d'achat. C'est injuste. Comme l'a fort bien dit M. Gomot, si depuis son acquisition, le titulaire actuel a doublé la valeur de sa charge, il n'est pas possible de n'en pas faire état. C'est alors qu'il se produirait de choquantes et injustifiables inégalités. L'un, celui qui vient de traiter, recouvrerait l'intégralité de son capital, l'autre, celui qui aurait acheté, il y a 30 ou 40 ans, ne recevrait que la somme versée à cette époque ; dans le prix du premier seraient capitalisés les revenus au jour du rachat, dans celui du second,

entreraient seulement la capitalisation des revenus au jour de l'acquisition du titulaire actuel. Quant au capital nécessaire pour représenter l'augmentation des revenus, réalisée depuis, il serait perdu pour le titulaire et bénéficierait à l'Etat qui rachèterait. Il y a là une cause d'erreur qui vicie très profondément tous les calculs de M. Clemenceau.

Elle n'a pas dû lui échapper. Mais, nous croyons qu'il ne pouvait pas adopter une autre solution que celle qu'il propose. Préoccupé de fournir, ce qui n'avait jamais été fait avant lui, des données précises sur la question, il était dans l'impossibilité de prendre une autre base que celle choisie par lui. Il n'a pas pu songer à faire, à lui seul, le bilan d'une opération aussi importante ; il a voulu résumer, dans un chiffre approximatif et rond, la dépense qu'elle entraînerait.

Toute autre base, tout autre point de départ le condamnait aux généralités, aux explications, aux déductions et retirait à son projet le caractère de rigueur et de précision mathématiques avec lequel il se présente. Il y a une autre raison pour laquelle il devait écarter tout élément de rachat autre que le prix d'acquisition. Outre qu'il ne possédait que ce dernier, c'est qu'il était tenu de ne pas laisser apparaître que l'opération coûterait un prix trop élevé. Ainsi qu'il le remar-

que, on sait que la charge énorme qu'entraînerait le remboursement est l'argument favori des partisans de la vénalité. C'est là-dessus surtout qu'ils comptent pour la maintenir. « Argument suprême, dernier mot et souvent le seul, de tous les plaidoyers en faveur de la vénalité. Déjà, en 1838... il paraissait décisif même à certains adversaires du régime de la loi de 1816. On convenait que cette loi avait été une grande faute, mais une faute irréparable, dont nous n'avions plus qu'à subir les conséquences. Et d'année en année, l'argument semblait plus irrésistible, le prix des charges augmentant sans cesse. »

Nous sommes d'avis qu'une indemnité est dûe et qu'elle doit être calculée, en prenant pour base le produit de l'office au moment du rachat ; ce produit pourra être obtenu en établissant la moyenne de ceux des cinq dernières années.

CHAPITRE III

EXPOSÉ DES RÉSULTATS *probables* DE L'OPÉRATION AU POINT DE VUE FINANCIER

Ces explications donnent la clef de tous les calculs faits sur la question, jusqu'à ce jour. Les chiffres disant, comme on sait, tout ce qu'on veut, les partisans du rachat s'efforcent de les réduire au minimum pour le faire apparaître comme possible et avantageux; les adversaires s'efforcent de les enfler pour le faire apparaître en pratique et en fait, comme irréalisable et ruineux, quoique désirable en théorie et en principe.

De là, les divergences entre les calculs que M. Gomot, notamment, oppose à ceux présentés par M. Clemenceau. Ce dernier emprunte au

Bulletin du Ministère de la Justice, année 1895,
les chiffres suivants (1) :

	Francs
3.593 offices de greffiers d'une valeur de.	45.181.700
4.813 offices d'huissiers d'une valeur de.	85.984.074
8.910 offices de notaires d'une valeur de.	634.342.256
2.627 offices d'avoués d'une va- leur de	151.533.053
60 avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation .	7.270.500
372 de commissaires-priseurs.	26.786.500
Total	951.098.083

Pour les raisons indiquées, on ne s'occupe pas
des agents de change.

Cette somme de 951.098.083 francs serait rem-

1. A la fin de l'année 1909, il existait en France 49.975
officiers ministériels comprenant, savoir :

8.640 notaires ;

4.561 huissiers ;

3.604 greffiers ;

2.302 avoués de première instance ;

284 avoués d'appel ;

369 commissaires-priseurs ;

155 agents de change ;

Et 60 avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.

boursée au moyen d'obligations négociables, productives d'intérêts à 3 0/0, payables tous les 3 mois et amortissables par tirages à raison de quinze millions par an, c'est-à-dire en moins de 75 ans. Le surplus des calculs tend à démontrer que les revenus à provenir de la transformation fourniraient la somme nécessaire pour l'amortissement, soit 15.000.000 fr.

A laquelle somme il y a lieu d'ajouter celle de 30.000.000 représentant les intérêts à raison de 3 0/0 du capital emprunté, ci. 30.000.000 »

Et celle de 63.000.000 pour les traitements des fonctionnaires nouveaux, ci 63.000.000 »

Ensemble 108.000.000 fr.

Nous verrons tout à l'heure comment l'auteur pense se les procurer.

On a critiqué ce mode de remboursement à deux points de vue. En premier lieu, il ne met à la disposition des intéressés qu'un revenu et un revenu réduit au minimum, 3 0/0. L'*Economiste français* fait remarquer que celui qui aurait emprunté, à 4 ou 5 0/0, 100.000 francs, pour acquérir sa charge lui rapportant 15.000 francs « se trouverait subitement réduit à une rente de 3.000 francs ». Et comme il verserait 4 ou

5.000 francs par an à son prêteur, il se trouverait dans une situation particulièrement précaire. Celui-là serait dans l'obligation de vendre ses titres immédiatement pour rembourser son prêt. Encore faudrait-il que le nombre de ceux qui se trouveraient dans ce cas ne fut pas trop grand, sans quoi on courrait le risque d'une dépréciation considérable de ces titres.

Nous ne sommes pas capables d'apprécier l'opération financière en elle-même. Est-elle bonne? Est-elle mauvaise? Nous ne saurions nous prononcer.

Le défaut qu'elle nous paraît présenter ne consiste pas en ce que le titulaire de l'office supprimé ne pourra plus retirer de son capital le taux d'intérêt qu'il en retirait précédemment. C'est pour ce résultat qu'on la fait. C'est en cela que consiste sa raison d'être. C'est ce qui la justifie. C'est aussi, ce qui anéantit toutes les objections financières que nous allons voir les adversaires de l'opération lui adresser.

Il ne faut pas qu'ils s'attendent, et l'Etat, après le remboursement, n'est pas chargé de leur maintenir le taux de l'intérêt que produisait l'office. Le seul défaut de la combinaison, le seul reproche fondé, à notre avis, consisterait en ce qu'on leur imposerait d'accepter un titre au lieu d'argent, un revenu au lieu d'un capital. Nous reconnaissons qu'ils ont droit à leur capi-

tal en espèces, à l'exclusion d'un titre portant intérêt à un taux fixé. Il nous semble qu'on leur donnerait donc une satisfaction suffisante s'ils avaient à choisir entre le titre proposé et le capital. Et il ne serait pas difficile de rendre ce titre attrayant, préférable au capital, par des avantages tels que prime d'émission ou de remboursement ou autre.

Ce point établi, on calcule ainsi les avantages de l'opération.

Toujours d'après le *Bulletin officiel du Ministère de la Justice*, le revenu moyen annuel des dits offices s'élève au chiffre de :

	Francs
Greffiers	6.904.432
Huissiers	20.149.574
Notaires	114.245.591
Avoués	32.003.844
Avocats à la Cour de Cassation.	Mémoire
Commissaires-priseurs	4.518.968
Total sauf mémoire.	177.822.409

De ce chiffre, on déduit le revenu des offices d'avoués et d'avocats à la Cour de Cassation dont les professions doivent, d'après le projet, être rendues à la liberté, soit :

Revenu global	177.822.409
Revenu des avoués	32.000.844
Reste	145.818.565

De cette somme de 145.818.665

on retranche les traitements à
allouer aux fonctionnaires qui
remplaceront les officiers, soit :

Supplément aux

greffiers 4.320.000

Huissiers 14.439.000

Notaires 44.550.000

Total 63.309.000

plus pr. intérêts

annuels 30.000.000

Soit 93.309.000 93.309.000

Bénéfice pour l'Etat 52 509.565

A retrancher pour moins-value des

recettes annuelles des offices,

par suite de la transformation. 10.000.000

Soit 42.509.565

de bénéfices.

Ils seraient consacrés :

1° A rembourser les obligations émises pour indemniser les titulaires actuels des offices ;

2° A constituer une caisse de garantie, destinée à couvrir les responsabilités pécuniaires découlant des fautes professionnelles et non couvertes par le cautionnement ;

3° A diminuer les frais d'actes et de contrats.

A ces calculs, chacun s'est plu à opposer les

siens. M. Gellé (1) avait déjà, avant la proposition Clemenceau, évalué le prix de rachat à 1.500 millions. Nous trouvons dans la *Réforme sociale* que les études de notaires, à elles seules, vaudraient deux milliards.

M. Gellé prévoyait 21.000 fonctionnaires à 6.000 francs en moyenne soit : 126 millions pour les seuls titulaires et concluait à une perte de 100 millions pour le Trésor.

Voici les chiffres de M. Gomot. En premier lieu, il estime à 1.200 ou 1.500 millions l'indemnité de rachat. Ensuite, les produits annuels étant de 145.000.000

: chiffre du *Bulletin officiel*, il évalue

le traitement des 18 à 20.000

fonctionnaires à créer à 5.000 fr.

en moyenne soit : 100.000.000

Celui des auxiliai-

res de ces fonc-

tionnaires. . . . 20.000.000

Les intérêts du ca-

pital de rembour-

sement étant de. 30.000.000

Total 150.000.000 150.000.000

soit cinq millions de déficit.

L'*Economiste français* (2) aussi a fait son cal-

1. *Documents parlementaires*, 1900, n. 1050.

2. N° du samedi 25 avril 1903, p. 589.

cul. « Voici maintenant, en prenant pour exacte la somme de 1 milliard qui, à notre avis, ne représente certainement pas le prix total réel des charges, le calcul qu'on peut faire :

Revenu prévu des charges. . . . 100.000.000

A déduire :

Pour traitement (certains devant être

relevés) 75.000.000

Pour intérêts annuels 30.000.000

Pour frais de bureau 40.000.000

Soit. 145.000.000 145.000.000

Différence en moins. . . . 45.000.000

« Donc, l'opération se solderait tous les ans par une dépense supplémentaire pour l'Etat de 45.000.000 sans compter l'amortissement de cette dette de 1 milliard qui entraînerait une dépense supplémentaire de 15 millions par an pendant 75 ans, si l'on prenait le système d'obligations remboursables préconisées par le projet ».

L'*Economiste* ajoute que ces chiffres sont une évaluation approximative et très probablement inférieure à la vérité. Enfin, ils ne tiennent pas compte, d'après l'auteur, de l'augmentation du chiffre des retraites.

Des calculs, il en a été fait des quantités. Chacun a le sien, avons-nous dit. Ce sont des chiffres, qui n'expriment rien que l'opinion personnelle de ceux qui les alignent, parce

qu'ils ne sont l'expression d'aucune donnée réelle. Ils peuvent différer de 5 millions à 100 millions comme ceux de M. Gellé et de M. Gomot, de 5 à 45 comme ceux de M. Gomot et de l'*Economiste*. Les différences sont bien plus sensibles si nous comparons les uns et les autres avec ceux de M. Clemenceau.

Et encore, on relève des multitudes d'autres dépenses que, par grâce, pour ne pas nous être trop désagréable, sans doute, on ne fait pas entrer dans les calculs. Ce seraient les retraites, les frais d'installation de bureau, d'employés, la diminution probable des revenus, les employés secondaires, la perte de l'Etat qui n'encaisserait plus les patentes des notaires, huissiers, commissaires-priseurs ni les frais d'enregistrement des traités de cession. Et enfin, pour couronner tout cela, M. Gomot soutient que « le déficit serait autrement important, car jamais les offices, entre les mains de fonctionnaires indifférents, émargeant au budget sans se soucier du produit, ne rapporteront ce qu'ils donnent, gérés par des titulaires intéressés au rendement de leurs charges. C'est là un point de fait tellement clair, tellement probant pour qui a étudié le rôle des officiers publics et ministériels dans la marche des transactions, qu'il suffirait pour faire rejeter la proposition, dont le *vote entraînerait fatalement la paralysie des affaires et tari-*

rait une des sources les plus productives de notre budget ». Et M. Clemenceau qui pensait en augmenter les ressources !

A chacune de ces objections, ce dernier répond sans arriver à convaincre ses adversaires. Pour faire face aux retraites, il compte utiliser les sommes que l'amortissement laissera disponibles tous les ans, sommes qui seront de plus en plus importantes et qui suffiront largement quand les retraites commenceront à fonctionner.

Pour les frais d'installation de bureau, d'employés, les pertes de l'Etat par suite de la suppression de la patente des officiers ministériels, du personnel secondaire, il fait remarquer que, sauf pour les notaires, les chiffres fournis par le *Bulletin officiel* indiquent un revenu net, comprenant par conséquent, tous les frais d'installation de bureau, d'employés et de patente.

Enfin, pour ce qui est de la diminution possible et probable — sensible, dit le rapport — des bénéfices actuels, nous avons vu qu'il lui a déjà consacré 10 millions, prélevés sur le chiffre des bénéfices actuels. Elle lui paraît devoir être compensée, en outre, pour le surplus, au cas où elle serait supérieure, par l'écart qui existe entre le chiffre de revenus annoncés et ceux qui sont encaissés en réalité. Les chiffres que nous possédons ont été calculés en vue de la détermina-

tion du prix de cession des offices. Et on sait que la Chancellerie s'efforce de fixer ce prix au taux le moins élevé possible. Ce ne sont donc pas des chiffres exacts puisqu'ils sont rectifiés en vue d'un but déterminé. Dans quelle mesure ces rectifications les faussent-ils ? Il n'est pas possible de le savoir.

Dans la proportion de 15 0/0 à 25 0/0, nous dit M. Clemenceau, l'évaluation admise par la Chancellerie du revenu des offices représente 15 0/0 de leur valeur !

« Il n'y a aucune témérité, dit l'auteur, à porter cette évaluation à 25 0/0 ». A cela on a objecté (1) que le rapport entre la valeur et les revenus annoncés par le Ministère de la Justice donne 15,28 0/0 pour les greffiers, 23,50 0/0 pour les huissiers, 18,10 0/0 pour les notaires. Les taux de la Chancellerie se rapprocheraient donc de la réalité et la marge serait moins grande qu'on ne dit. Mais 25 0/0 constitue-t-il un chiffre ayant quelque réalité et sur quelle base a-t-il été établi ? Mais les pourcentages, obtenus avec les chiffres de la Chancellerie, ne sont que des moyennes et, par suite, ne nous fournissent aucune indication sérieuse. Quelques chiffres très bas, ou quelques chiffres très hauts, qu'on

1. *Du régime des offices ministériels et de leur suppression.* Octave Rénéaume. Thèse. Rennes, 1907, p. 126.

a dû admettre pour des raisons spéciales, ont pu faire varier le pourcentage dans des proportions très considérables, soit dans un sens soit dans l'autre.

A tous ces calculs, allons-nous ajouter les nôtres ? A quoi bon ? Ils ne seraient pas plus exacts que tous ceux qui précèdent ; ils ne reposeraient pas sur des bases plus certaines.

Quelles conclusions faut-il tirer de ce qui précède ?

Faut-il en conclure que la Réforme n'est pas susceptible de réalisation ? Qu'elle constitue un saut dans l'inconnu et que le *statu quo* est préférable ? C'est ce que nous allons examiner dans un dernier chapitre.

CHAPITRE IV

RÉSULTATS GÉNÉRAUX PROBABLES DE L'OPÉRATION. NÉCESSITÉ PRESSANTE DE SA RÉALISATION

Tous les chiffres accumulés au chapitre précédent aboutissent bien plutôt à obscurcir le débat qu'à l'éclairer. Nous venons de démontrer que, ne représentant pas les faits, mais des impressions personnelles, ils ne peuvent donner aucune idée vraie de l'opération.

Tout le monde ne sait-il pas, qu'il n'y a aucun rapport, aucune proportion dans la réalité, entre les chiffres de la Chancellerie et ceux payés par les acquéreurs ; que la pratique, disons courante, pour ne rien dire de plus, des contre-lettres, dont le montant est versé de la main à la main ou masqué sous des achats à peine déguisés d'immeubles et d'installation, fait que les prix de la Chancellerie sont inférieurs dans une proportion impossible à déterminer à ceux qui sont payés en réalité. Nous avons entre

autres, parmi les défenseurs du régime actuel, l'aveu de l'*Economiste français* sur ce point. Il est précieux à enregistrer. « Il y a les contre-lettres... dont l'usage est sinon général au moins très fréquent, sans parler des achats d'immeubles et des reprises d'aménagement qui peuvent si facilement servir à masquer un supplément inavoué du prix de l'achat officiel. » Nous avons la preuve par les faits puisqu'il y a une jurisprudence sur la matière. De plus, les prix, ainsi établis, ne rémunèrent pas seulement les résultats existants, constatés, justifiés, ils tiennent compte dans une certaine mesure de l'augmentation qui doit se produire, qui ne peut pas ne pas se produire. Celle-ci est la conséquence à la fois du développement de la richesse et de la multiplication des échanges.

L'opération s'analyse donc dans la restitution à l'Etat d'un monopole que, désormais, il exploitera à son profit, dont il fera les frais sans doute, mais dont il percevra seul les revenus, tous les revenus. Cette opération ne peut pas donner les résultats désastreux qu'on nous prédit. Cela n'est pas possible parce que cela *n'est pas présentement* et qu'il s'agit de ressources de monopole pour la plupart.

Quand on nous parle de diminution de revenus, qu'est-ce que cela signifie ? S'agirait-il, par hasard, de perceptions indument faites par les

officiers ministériels, qui deviendront impossibles quand ceux-ci seront remplacés par des fonctionnaires rétribués par l'Etat ? Ces diminutions de revenus, si elles existaient, nous serions d'ailleurs assez portés avec M. César Bru (1) à les considérer comme un avantage de l'opération car ce sera autant qui ne sera pas perçu sur le public.

On nous fait des comptes quelque peu fantastiques ; on nous montre l'Etat dans l'impossibilité de faire face aux dépenses des services des officiers ministériels avec les seules recettes provenant de ces services. Mais alors comment font ces officiers, à l'heure actuelle, puisque non seulement ils couvrent ces dépenses mais encore réalisent des bénéfices importants, à en juger par ce qui se raconte dans l'intimité ou simplement dans l'entourage des titulaires d'offices.

La vérité nous paraît être que dans les grands centres et partout où l'activité économique est un peu développée, non seulement les bénéfices passent de beaucoup toutes les évaluations données, mais encore sont en constant progrès. Et de cette dernière constatation qui est indéniable, *aucun des calculs ci-dessus ne fait état.*

Restent les centres d'où se retirent l'activité

1. *Loc. cit.*, page 307.

économique ; ce sont les études beaucoup trop nombreuses qui s'y trouvent, qui font baisser les moyennes générales de revenus. Nous verrons qu'à l'occasion de la réforme projetée, il serait possible de faire disparaître un grand nombre d'entre elles, ce qui n'est pas possible avec les offices actuels.

Or, pour démontrer l'avantage financier du rachat des offices ministériels il y a un petit calcul qui nous paraît aussi simple que persuasif.

D'après les renseignements, qui nous ont été fournis par la Chancellerie, au mois d'octobre 1909, il nous a été affirmé que tous les offices de commissaires-priseurs, greffiers, huissiers et notaires rapportaient à leur titulaire une moyenne annuelle de bénéfices nets que l'on peut évaluer à 15 0/0 des capitaux engagés. Dans ce pourcentage se trouvent défalqués : l'intérêt du prix d'acquisition, calculé à raison de 4 0/0 ainsi que tous les frais généraux comprenant notamment : le personnel, le loyer, l'éclairage, le chauffage, la patente et les frais de bureau.

Si l'Etat rachetait ces offices, il aurait en outre à sa charge les appointements et les retraites de ces fonctionnaires ; de plus, il serait privé des sommes versées par les officiers ministériels actuels pour leur patente. Toutes ces charges et moins-value d'encaissement, nous pouvons les évaluer à 10 0/0. Il resterait donc comme béné-

fices nets au profit de l'Etat une somme représentant 5 0/0 du capital emprunté.

Mais nous nous empressons de faire remarquer que ce pourcentage serait sensiblement plus élevé par suite de réformes immédiates qui pourraient être opérées.

Ces réformes seraient les suivantes :

I. — Suppression de certains offices ministériels actuellement existants.

II — Réglementation, responsabilités et garanties des agents d'affaires.

III. — Authenticité obligatoire pour tous les actes translatifs et déclaratifs de propriété ainsi que pour les constitutions de sociétés et vente de fonds de commerce.

IV. — Renvoi de toutes les ventes judiciaires devant notaires.

Chacune de ces réformes sera l'objet de développements plus complets dans une section ultérieure.

Par suite de la réalisation de nos propositions nous n'aurions pas à redouter une diminution de bénéfices des offices et surtout ces nombreux agents d'affaires dont on nous a tant parlé !

Le nombre des fonctionnaires à créer qui a été fixé à 20.000 par plusieurs auteurs serait sensiblement diminué car, ainsi que nous l'expliquerons, il se réduirait à 9.000 environ.

De plus, le public trouverait un avantage réel

dans la nécessité de recourir à un notaire pour la rédaction de certains actes importants énumérés ci-dessus sous le § III ; il éviterait, en conséquence, l'agent d'affaire dont le rôle est souvent néfaste et toujours très onéreux et serait en un mot garanti contre sa propre ignorance.

Les résultats financiers de cette réforme sont inappréciables pour l'Etat et aucun auteur des propositions ci-devant rappelées n'a tenu compte de ces avantages.

Nous pensons donc que la réforme serait très profitable aussi bien pour l'Etat que pour les particuliers. Pour cela nous nous basons, ainsi que nous venons de l'expliquer, sur des bénéfices actuellement réalisés par les titulaires d'office, bénéfices certains quoique inconnus, bénéfices qui reviendraient à l'Etat puisque, pour la plus grande partie ils sont produits par des monopoles. Toutes les fois qu'il s'agit de changer un état de choses indéfendable, ce sont les mêmes prédictions. Quand on a retiré aux fabriques des Eglises et aux consistoires le monopole des Pompes funèbres en 1904, n'a-t-on pas fait les prévisions les plus pessimistes pour les finances communales ? qu'en est-il advenu ?

Dans la présente opération n'avons-nous pas pour garantie les rachats réalisés en totalité par certains pays comme la Belgique ; en partie,

pour les offices de notaires seulement par l'Allemagne, après l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine ?

L'opération ne présente donc aucun des dangers imaginaires que l'on prétend faire apparaître. Bien plus, les présentât-elle, ce serait à notre avis, une raison de plus pour la faire sans retard.

Le raisonnement des adversaires du rachat est le suivant. Le rachat nécessiterait immédiatement des sommes tellement considérables qu'il faut l'ajourner indéfiniment. Et il serait parfait, nous nous y rangerions avec entrain, si l'ajournement demandé devait permettre *même d'espérer* qu'à un moment donné les sommes nécessaires pour le réaliser seront moindres, qu'elles iront en diminuant.

Mais, c'est exactement le contraire qui est la vérité et la réalité. Alors que prétend-on en demandant l'ajournement indéfini d'une opération déjà trop ajournée pour être régulièrement réalisable ? Prétend-on maintenir indéfiniment, faire poser à jamais sur l'Etat et sur le public la *servitude* des offices ministériels selon le mot de M. Ambroise Colin ?

Si la situation est dangereuse pour l'Etat, elle ne l'est pas moins pour les officiers. Leur créance sur l'Etat, contestable parce que, constituée, comme nous l'avons dit, par le droit qui

leur a été concédé de percevoir de véritables impôts sur le public, à force d'augmenter en chiffre finira par diminuer en valeur. Et s'il est vrai, comme le dit M. César Bru, que d'après sa conviction « les offices ministériels ne seront pas supprimés de longtemps », si l'état de nos finances doit suffire, à lui seul, à faire écartier même la pensée de ce milliard à payer, si *l'influence sociale et politique des corporations visées*, doit faire le reste, il est fort à craindre que l'heure du rachat soit déjà passée.

En effet, il n'est guère à prévoir que l'état de nos finances s'améliore jamais au point de pouvoir payer une somme qui va sans cesse en grossissant, et qui ne peut pas ne pas augmenter. D'autre part, il n'est pas invraisemblable d'envisager que *l'influence sociale et politique* des corporations visées n'évolue dans un sens opposé à celui de leur créance sur l'Etat. En raison de cette double évolution qui se produit en sens inverse, que les adversaires du rachat se rendent bien compte de la situation telle qu'elle se présente et de ses dangers incontestables. Elle est telle qu'ils devraient être les premiers à pousser au rachat au lieu de s'y opposer; à nous, il nous suffira d'avoir été les premiers à la faire apparaître sous son véritable jour.

Nous devrions, pour être complets, présenter

les chiffres de l'opération pour les agents de change, omis par M. Clemenceau, nous avons vu pourquoi. Nous nous abstiendrons de le faire parce qu'ils ne fournissent pas d'indications plus précises pour ces officiers ministériels que pour les autres.

SECTION III

RÉGIME PROPOSÉ

Nous venons d'établir la possibilité financière du rachat, mieux que cela, sa nécessité pressante au point de vue des divers intéressés, y compris l'Etat, représentant le public. Il s'agit maintenant de prévoir le régime qu'on substituera à celui des offices. Ce régime est déterminé par la nature même des fonctions auxquelles il s'agit de pourvoir. D'une manière générale, on est d'accord pour reconnaître qu'elles se divisent en plusieurs catégories. Les unes ne constituent des fonctions à aucun titre, mais uniquement des professions. Ce sont les avoués, les avocats à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat, les agents de change. Le projet Clemenceau qui ne s'occupe que des deux premières, propose de leur appliquer le principe de la liberté du travail qui régit toutes les professions. Nous concluons de même en ce qui concerne les agents de change.

Les autres constituent exclusivement des fonctions ; ce sont les greffiers, les huissiers. Le projet prévoit leur remplacement par des fonctionnaires.

Enfin, les notaires forment une catégorie mixte, exerçant en partie une profession et à certains points de vue remplissant une fonction. Le projet, sans se préoccuper de la pratique et de ses exigences, dédouble le rôle du notaire ; au fonctionnaire, la part d'exercice de la puissance publique, au conseiller libre, au professionnel libre, la partie purement commerciale.

Restent les commissaires-priseurs. Sans caractère bien défini, on peut se demander s'ils exercent une fonction publique ou une profession ; on peut hésiter, à la fois, sur leur caractère et sur la solution qu'il convient d'adopter en ce qui les concerne. Leur suppression pure et simple pourrait être envisagée comme celle des courtiers, des agents de change. Les ventes seraient alors faites avec le seul concours des experts auxquels la présence du commissaire-priseur ne dispense jamais de recourir en réalité.

La question se pose donc d'une manière différente pour chacune des catégories d'office que nous venons de passer en revue. Cela dit, on remarquera que, selon la solution admise dans chacun de ces cas, l'aspect financier de la question peut se trouver considérablement modifié ;

nous avons accepté, dans le chapitre précédent, de discuter les termes du problème financier en admettant les diverses solutions préconisées, pour chaque office, par M. Clemenceau. Et nous avons conclu que fut-elle mauvaise, l'opération devait être entreprise et réalisée sans retard. Mais nous ne nous sommes pas interdit d'améliorer, pour cela, les solutions un peu sommaires en ce qui concerne le régime qui devrait être substitué à celui des offices. Chacun, dans les calculs présentés, a fixé le nombre des fonctionnaires à créer, en prenant évidemment pour base le nombre actuel des offices, auquel il a ajouté, selon son tempérament, ses préférences pour le maintien ou la suppression de la vénalité, un nombre plus ou moins grand d'auxiliaires. M. Gellé en voulait 21.000 qu'il payait, plus généreusement que ne le fait aucune administration, à 6.000 francs par an. En effet, nous avons fait le calcul pour divers services de la préfecture de la Seine. Nous avons trouvé seulement une moyenne de 3.500 francs. Or, il s'agit de fonctionnaires résidant à Paris, où la vie est plus chère que partout ailleurs, d'une administration réputée pour payer mieux que toute autre et où le niveau du recrutement est très élevé.

L'*Economiste français* propose 20.000 fonctionnaires comme M. Gomot. M. Clemenceau remplace chaque officier supprimé par un fonction-

naire, unité pour unité. Et tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'il y a lieu de prévoir une diminution sensible des revenus. Elle ne peut provenir cependant que d'une diminution correspondante et proportionnelle du nombre des affaires. Si donc les revenus diminuent parce que les officiers fonctionnaires auront moins d'affaires à traiter, il semblerait logique de prévoir une réduction correspondante de leur nombre. C'est ce dont personne ne paraît s'être avisé, dans les calculs reproduits au chapitre précédent.

Ce n'est pas tout. On va voir qu'il serait peut-être possible aussi de confier certaines des attributions des officiers supprimés à des fonctionnaires existants présentement ; on économiserait ainsi des créations d'emploi et on diminuerait d'autant les frais. Les avantages de la réforme seraient augmentés dans une proportion égale.

Enfin, il est un avantage énorme dont personne n'a parlé. La disparition des officiers ministériels permettra la réalisation de réformes impossibles tant qu'ils existent ou à l'exécution desquelles leur maintien constitue un obstacle qui a été jusqu'ici insurmontable. Non seulement ces réformes deviendront possibles par le fait du rachat mais encore celui-ci sera peut-être la cause de leur adoption prochaine ainsi qu'on va le voir. Il y aura de ce chef soit

une économie considérable pour l'Etat, soit un dégrèvement important pour les particuliers. Les adversaires du rachat raisonnent toujours en effet de la manière suivante.

Ils paraissent admettre que toutes les perceptions qui ne seront pas faites par les fonctionnaires de l'Etat, remplaçant les officiers ministériels, le seront par les agents d'affaires. C'est un point de vue absolument faux. Les formalités que le remplacement des officiers permettra de supprimer, comme nous allons voir tout à l'heure, et pour lesquelles personne n'aura plus rien à payer à personne, constitueront bien un bénéfice pour le public. Si l'Etat y perd, si les frais qu'il aura à supporter dans la réforme sont un peu aggravés, de ce chef le public gagnera. Or, le public et l'Etat c'est un peu la même bourse : celle du second s'alimente exclusivement dans celle du premier. Et si le public n'a plus à payer ni aux officiers qui auront disparu, ni à personne, certains droits qu'aujourd'hui il doit acquitter, il y aura, de ce fait, un bénéfice permanent dont il convient de faire état en faveur de la réforme.

Ces divers points indiqués, nous allons passer en revue chacun des offices ministériels et montrer comment nous concevons que peut être opérée leur suppression. Nous consacrerons à chacun d'eux un chapitre spécial.

CHAPITRE PREMIER

LES GREFFIERS, HUISSIERS ET COMMISSAIRES-PRISEURS

Greffiers. — En ce qui les concerne, tout le monde est d'accord. Même les plus déterminés partisans du régime actuel reconnaissent que les arguments donnés en faveur de son maintien, sont sans valeur au sujet des greffes.

M. Clemenceau cite à cet égard M. Garsonnet qui déclare que les considérations générales, tirées de la distinction entre le titre et la clientèle, « ont beaucoup moins de force quand on les applique aux charges de greffiers qui ne sont pas des offices à clientèle ».

Il cite encore M. Theureau. Celui-ci écrit « que le greffier n'est l'intermédiaire ni le mandataire de personne. Il est l'homme, l'agent du Tribunal auquel il est attaché, *le secrétaire de ce Tribunal* et en tenant la plume, sous la dictée du magistrat, il concourt avec ce magistrat et dans

une certaine mesure, à rendre, à distribuer la justice ».

Ce n'est ni la probité ni l'intelligence, ni le travail d'un greffier qui lui assure sa clientèle, c'est sa fonction seule qui la lui procure. Il n'a d'autre clientèle que celle de son Tribunal, mais il l'a tout entière sans crainte de la perdre. Un greffier, par la nature même de ses fonctions, s'impose obligatoirement à tous les plaideurs. On ne voit pas pourquoi, dit Morin, « la loi de 1816 a conféré le droit de transmission aux greffiers, ils sont membres de leur Tribunal, c'est une fonction qu'ils exercent. Pour eux, il n'y a ni clientèle formée par une réputation de talent et d'honorabilité ni produits par des soins exclusivement personnels. Ils ne devraient point être réputés titulaires d'offices transmissibles ».

On comprend, en effet, difficilement la situation actuellement faite au greffier. « A quel titre, dit M. Clemenceau, ce fonctionnaire subalterne est-il appelé à bénéficier d'une situation qui n'est faite à aucune catégorie de fonctionnaires, c'est-à-dire à tirer profit de sa fonction en percevant pour son compte personnel le prix des services qu'il rend au nom de l'Etat, ce qui aboutit à cette extravagance que le greffier en chef de la Cour d'appel de Paris, par exemple, se fait un revenu net annuel de 150.000 francs au bas mot, tandis que le premier président de la

même Cour n'a qu'un traitement de 25.000 fr. » Et le greffier du Tribunal de Commerce ? Certaines personnes autorisées affirment que les produits annuels de ce greffe dépassent 500.000 fr.

Nous l'avons déjà dit, sur ce point l'*Economiste français* lui-même est d'accord avec nous. « Que conclure de tout cela ? Pas en tant que la proposition Clemenceau ne renferme rien de bon. Seulement chaque chose vient en son temps et à vouloir mettre la charrue avant les bœufs on risque de ne rien faire d'utile ; que dès maintenant on fasse *complètement* des greffiers des fonctionnaires, ce qu'ils sont déjà à moitié, et qu'on *supprime même les commissaires-priseurs* pour donner leurs attributions aux huissiers et aux notaires, cela peut se défendre. » Voilà donc un point acquis, sur lequel il n'y a aucune divergence d'opinion.

Mais il reste, bien entendu, qu'on doit faire des greffiers de *vrais* fonctionnaires. Ils devront être rétribués par l'Etat comme les autres fonctionnaires. Ils ne devront effectuer à leur profit *aucune* perception sur les particuliers. Toutes celles qu'ils seront autorisés à faire devront l'être uniquement, exclusivement au profit de l'Etat. Si on ne procède pas ainsi, si on autorise des perceptions à leur profit, *comme on a eu le tort de le faire* pour les greffiers des Tribunaux de Commerce et récemment pour les secrétaires des

Conseils de Prud'hommes on n'aura pas supprimé la vénalité. Elle renaîtra de ses cendres, on sera obligé de racheter *encore une fois* La vénalité a dit M. Louis Lucas, « est inhérente aux offices ministériels, tels du moins qu'ils existent aujourd'hui et elle y apparaît à certains égards, comme une nécessité, comme un besoin si impérieux de la nature qu'il ne faudrait rien moins pour en étouffer le germe que changer complètement les bases de leur constitution ». C'est ce que nous proposons.

Si on tient d'ailleurs à intéresser les nouveaux titulaires de ces fonctions à développer une plus grande activité, on peut leur allouer un tant pour cent sur le montant de leurs perceptions. Mais il est de toute nécessité que celles-ci s'effectuent *toutes et uniquement au profit de l'Etat*. Il en est d'ailleurs ainsi dans toutes les mairies où les perceptions pour expéditions d'actes de l'état civil se font au profit de la commune et dans les greffes des Conseils de Préfecture où elles s'effectuent au profit du Département.

Le greffier serait donc le secrétaire du Tribunal, du juge dans les Justices de paix. Dans bien des cas, dans ces dernières, il pourrait remplir en même temps les fonctions dévolues actuellement à l'huissier et au commissaire-priseur.

Huissiers. — L'huissier est un officier ministériel ayant pour principale attribution de faire

les exploits, significations et d'exécuter les jugements et arrêts émanés des tribunaux ainsi que les mandements de justice.

A quoi bon dans tous les cas un fonctionnaire nouveau et spécial ?

D'abord, les significations peuvent être faites *dans tous les cas* par la poste. L'agent de cette administration est un agent de l'Etat. On le fait assermenter et voilà l'huissier remplacé pour cette partie de ses attributions.

Restent les exécutions des décisions du Tribunal. C'est à celui-ci à y pourvoir. Il suffit de mettre à sa disposition un ou plusieurs agents. Partout où le secrétaire appelé greffier le pourra, à quoi bon créer un autre agent ? Le greffier agira sous la direction du Tribunal, constituera à sa disposition un organe d'exécution en même temps qu'il sera secrétaire. Où est la difficulté ?

Par le fait même, il sera commissaire-priseur. C'est souvent en exécution d'une décision du Tribunal qu'il interviendra alors.

Sur ces points, nous sommes d'accord aussi avec l'*Economiste français*. Nous ne différons que sur une question de procédure. « Quant à la réforme des avoués, notaires et huissiers, y lit-on, elle ne peut venir qu'après la refonte, la destruction du Code de Procédure ; voilà longtemps qu'on crie « haro » sur ce baudet d'un autre âge ; non sans raison parfois ; mais on n'a

encore rien fait pour le jeter par terre ; quand nous n'aurons plus, sous la forme surannée qui s'est perpétuée depuis des années, toutes ces sommations, significations, dénunciations, tout *ce fatras qu'une bonne lettre recommandée remplacerait à merveille* et nous ne parlons pas de ce qui pourrait être supprimé, quand cet imbroglio indéchiffrable de vacation, copies de pièces, requêtes, etc..., aura été remplacé par quelques droits simples, facilement calculés, on pourra parler de la suppression ou de la réduction des avoués, par exemple *de celle des huissiers dont le ministère sera devenu inutile*, tout le monde pouvant désormais comprendre la procédure ; mais cet âge d'or est encore loin de nous. »

On voit que sur les modifications proposées tout le monde tombe d'accord. Mais, dit-on, il faut commencer d'abord par réformer le Code de Procédure. Et quand il s'agit de réformer le Code de Procédure, on oppose l'existence des offices ministériels. C'est un cercle vicieux. Les deux réformes se tiennent, c'est entendu. Est-il impossible de tenter l'une sans faire l'autre en même temps ? Nous pensons que rien ne s'oppose à ce que celle, dont nous faisons l'étude en ce moment, soit réalisée la première. Il nous semble même que les choses ne peuvent se faire que dans cet ordre. On procède d'abord au rachat, les attributions des greffiers sont

étendues comme nous venons de dire. On ne crée des fonctionnaires destinés à remplacer les huissiers que dans les endroits où le besoin s'en fait sentir. En attendant la refonte du Code de Procédure, qui ne saurait se faire attendre longtemps alors, ces fonctionnaires rempliraient toutes les attributions dévolues par la loi aux huissiers et aux commissaires-priseurs. Les difficultés que pourraient présenter ce système provisoire seraient une raison de plus d'en hâter la suppression par la refonte du Code de Procédure.

Nous tenons à faire remarquer que les simplifications indiquées et qui, nous le reconnaissons, ne pourraient être toutes obtenues que par la suppression de ce Code, devraient être comptées en grande partie à l'actif de notre réforme. Elles viendraient atténuer, dans une notable proportion, les résultats financiers qu'on se plaît à nous faire apparaître comme effrayants

CHAPITRE II

AVOUÉS ET AVOCATS A LA COUR DE CASSATION ET AU CONSEIL D'ÉTAT

Le projet Clemenceau propose pour ces offices la liberté. Il se base sur ce qu'ils ne sont que des professions. Il croit devoir faire une réserve cependant. Il redoute le bouleversement de nos mœurs judiciaires. Selon son expression, « l'habitude de nos magistrats est si bien prise qu'une main experte leur épargne le cruel ennui des affaires mal instruites » ; notre procédure est si compliquée et nous sommes tellement peu préparés à mener nos affaires nous-mêmes qu'il n'ose proposer la pleine liberté et la complète concurrence. Mais il veut faire disparaître les distinctions arbitraires, profitables aux diverses catégories d'hommes de loi qui se repassent le justiciable, chacun ayant sa part et toutes l'ayant tout entier. Ainsi il signale l'impossibilité actuelle pour l'avoué de première

instance de postuler en appel et l'obligation, dans une même affaire, de recourir à un autre avoué d'appel ; l'interdiction pour ce dernier d'occuper devant les Tribunaux du ressort de cette Cour. La bizarrerie qui fait que l'avocat ne peut pas postuler et l'avoué plaider, etc... Il propose donc pour faire disparaître ces réglementations surannées de décider « que le nombre des avoués ne sera pas limité, que l'avoué pourra occuper à tous les degrés de juridiction et devant tous les Tribunaux civils ou de commerce de même que devant toutes ces juridictions, il pourra plaider à la condition toutefois de remplir les conditions exigées par la loi, de l'avocat ; que de son côté, l'avocat pourra cumuler sa profession avec celle de l'avoué et qu'avocats et avoués, sous la seule réserve d'un certain nombre d'années d'exercice, pourront occuper et plaider concurremment avec les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, lesquels, pareillement, auraient le droit d'occuper et de plaider devant toutes les juridictions. Tel est le système préconisé par l'auteur. C'est en l'examinant de près que l'on se rend compte combien est vraie cette constatation faite plus haut que les officiers supprimés pourraient *conserver leur clientèle*. Nous nous demandons, en effet, ce qui s'y opposerait, dans le cas qui nous occupe.

Nous sommes d'accord ici avec M. Clemen-
ceau pour laisser fonctionner la liberté *très lar-
gement*, aussi *largement que possible*, plus large-
ment peut-être qu'il ne paraît l'entendre. Le
rachat des offices étant opéré avant la réforme
du Code de Procédure, les choses pourraient
aller ainsi jusqu'à ce que cette dernière soit
effectuée. Le champ ainsi déblayé, le principal
obstacle disparu, rien ne s'opposerait plus alors
à l'adoption d'un système plus simple de pro-
cédure, ce qui ne serait pas difficile, plus ration-
nel, plus économique, plus conforme aux besoins
actuels. Et si, pensant nous embarrasser, on
nous demandait lequel, nous répondrions qu'il
en *existe* un à l'heure actuelle, qui a fait ses
preuves, qui fonctionne sous nos yeux, qui
donne satisfaction à des intérêts pour le moins
aussi importants que ceux portés devant les tri-
bunaux judiciaires. Il ne comporte ni avoués,
ni greffiers, ni études, ni offices, ni charges,
ni vénalité. *C'est la procédure administrative*,
suivie devant les Conseils de Préfecture et devant
le Conseil d'Etat. Nous ne saurions en indiquer
ici même les grandes lignes. Nous nous conten-
terons donc de renvoyer aux études qui ont été
faites sur ce point et en particulier à celle de
M. Léonce Royère (1) qui est particulièrement
précise et documentée de tous points.

1. *Parallèle entre la procédure des actions administratives et la
Procédure judiciaire*. Thèse. Paris, 1901.

Le fait que rien ne s'opposerait plus, une fois les offices ministériels disparus, à son adoption, constituerait encore un avantage à porter à l'actif de notre réforme. Il y aurait aussi à tenir compte des dégrèvements qui en résulteraient pour le public et qui constitueraient pour lui un bénéfice à peu de choses près égal au revenu vrai, quoique inconnu, produit actuellement par les études d'avoués. Sans doute, nous savons qu'on nous oppose des agents d'affaires.

Dans une réforme qui n'est pas sans analogie avec celle qui nous occupe, quand on a voulu retirer aux fabriques des Eglises le monopole des Pompes funèbres, les fabriques intéressées menaçaient sans cesse les communes des agents de funéraille. C'étaient les agents d'affaires de la matière. Cependant, la réforme a été accomplie. Et aucun des maux innombrables qu'on nous avait prédit ne s'est abattu sur les communes. Dans la plupart des cas, celles-ci, au contraire, se sont trouvées très bien du changement et elles encaissent de ce chef de très sérieux profits.

Des agents d'affaires, nous n'avons donc pas peur. Nous sommes pleinement d'accord sur ce point avec M. César-Bru : « je ne suis pas effrayé, dit-il, par le spectre que l'on agite de la meute des agents d'affaires sans probité et sans scrupule envahissant les prêtres. »

« Il y a des tribunaux de commerce où il n'y a pas d'agréés et les agents d'affaires véreux n'y font point fortune.

« Le client saura vite choisir ; *il choisit bien son médecin ! il choisit bien son avocat !* Et pourquoi y aurait-il plus de malhonnêtes gens autour de nos prêtres que dans les pays qui ne connaissent point notre système et où les justiciables ne se plaignent cependant pas d'être plus malheureux que nous ? »

Nous n'avons rien à ajouter, si ce n'est que tout cela s'applique aussi aux notaires, dont nous allons nous occuper maintenant.

CHAPITRE III

NOTAIRES

M. Clemenceu déclare que les notaires sont des fonctionnaires. Il appuie son affirmation sur la loi du 25 ventôse an XI, qui leur donne elle-même cette qualification. « A regarder au fond des choses, dit-il, c'est la rédaction de l'acte ou du contrat, bien plus encore que la conservation des minutes qui constitue essentiellement la fonction. »

Aux termes de la loi, l'acte notarié a force de chose jugée. Dès lors comment admettre, ce qui est pourtant le régime actuel, que le notaire investi par la loi de ce pouvoir immense, de donner aux volontés des parties le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique ne soit pas exclusivement un agent de cette autorité ?

M. Clemenceau propose de borner désormais à ce pouvoir le rôle des notaires.

L'*Economiste français* ne trouve d'autre objection contre la transformation du notaire en fonctionnaire que celle empruntée au testament de Richelieu !

Pour le notaire, aussi, il demande qu'avant de rien faire, on attende la refonte du Code de Procédure. Nous ne voyons pas bien pourquoi.

La question est loin d'être aussi simple pour les notaires qu'elle l'est pour tous les autres officiers.

Malgré que ces derniers comportent dans une certaine mesure le mélange de la fonction et de la profession, la séparation des deux éléments se conçoit comme possible. Nous avons vu que l'un des deux est prédominant dans chaque cas.

Le greffier, l'huissier, le commissaire-priseur sont surtout des fonctionnaires. Cette constatation nous a dicté la solution que nous avons admise.

L'avoué, l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation exercent surtout une profession. Cela nous a permis de les soumettre au régime de la liberté du travail. Nous ferons pour l'agent de change, les mêmes constatations, ce qui entraînera les mêmes conclusions.

Mais les notaires ? Sans doute, comme le remarque M. Clémenceau, dans la citation que nous avons faite au début de ce chapitre, ils sont

chargés de donner l'authenticité aux actes toutes les fois que les parties *doivent ou veulent* contracter dans cette forme. Ils légalisent les signatures dans des cas déterminés ; ils délivrent des certificats, attestent l'identité des parties ; dans certains cas, ils sont chargés par la loi ou par le tribunal de procéder à certaines opérations, telles que liquidations, partages, etc.. Ces diverses attributions font d'eux assurément des fonctionnaires.

Mais, en dehors de ces fonctions qui sont inhérentes à l'office, ils en remplissent en fait d'autres très nombreuses et non moins importantes, qui y sont absolument étrangères. Elles sont connues, on les désigne sous l'appellation de fonctions officieuses (1) des notaires. Elles font d'eux les conseils, les mandataires des particuliers.

A ce titre, le notaire prépare et rédige les actes et les contrats. Il recueille les renseignements et propose aux clients les clauses appropriées. Il facilite la conclusion des contrats et sert d'intermédiaire entre acheteurs et vendeurs et contractants en général. Les contrats une fois passés, il pourvoit à leur exécution, y préside au moins, veille à l'accomplissement de

1. *Les fonctions officieuses des notaires*, thèse Henry Guéry, 1909. Lille.

toutes les nombreuses formalités d'enregistrement, de transcription, etc...

Voilà la situation actuelle. Elle n'est pas discutable. Et dans tout examen sérieux de la question, on ne saurait chercher à l'esquiver.

Quelle est la solution ? D'abord, on ne saurait pas plus compter que ces dernières attributions pourront être exercées par un fonctionnaire qu'on substituerait à l'officier ministériel actuel, qu'il serait possible de faire exécuter, les premières, les fonctions officielles, par un simple particulier placé sous le régime de liberté. Le mieux serait de ne pas séparer les unes des autres. Mais le sens de la réforme proposée s'y oppose. Il tend à remplacer l'officier ministériel actuel, par un fonctionnaire nommé par l'Etat. Les attributions officielles l'exigent ainsi. Les attributions officieuses suivront-elles les premières ? Evidemment non. Elles supposent et exigent la confiance. Celle-ci ne se décrète pas. Le fonctionnaire la mériterait-il mille fois, qu'à raison des préjugés populaires, il ne pourra l'obtenir dans la majorité des cas. Tout le monde est d'accord sur ce point (1).

Dès lors, si on transmet à un fonctionnaire les attributions officielles des notaires que va-t-il

1. César-Bru, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1904, p. 307.

se passer ? C'est que les autres iront à un particulier, commerçant, professionnel, agent d'affaires, qu'on l'appelle du nom qu'on voudra. Les deux ordres de fonctions se trouveront donc séparés en fait ; ce sera plus rationnel après tout.

Quelle devra être dès lors l'organisation à prévoir ? Puisque les fonctionnaires, remplaçant les notaires, n'auront plus qu'une partie de leurs attributions, il n'y a plus à en prévoir un nombre égal à celui des notaires.

Les chiffres des divers systèmes financiers pourront donc de ce chef se trouver réduits dans une proportion notable, quoique impossible à déterminer présentement.

D'autre part, comme nous l'avons fait pour les huissiers et les commissaires-priseurs, il y aurait lieu de rechercher s'il ne serait pas possible de confier quelques-unes de ces fonctions à d'autres fonctionnaires déjà existants. Ce pourraient être ceux de l'Enregistrement ou ceux de la Conservation des hypothèques. On pourrait encore les rattacher à l'autorité judiciaire d'après une organisation à déterminer et que nous ne pouvons exposer ici.

Les premiers nous paraissent tout indiqués. Ils sont au canton. Ils ont connaissance déjà de tous les actes, ceux reçus par le notaire ainsi que les autres. Cela paraît cadrer avec leurs attribu-

tions. Les conditions auxquelles est soumis leur recrutement donne, à tous les points de vue, des garanties supérieures, même à celles résultant du recrutement actuel des notaires. Enfin, cela serait possible sans les surcharger de besogne, si l'on en juge par les projets à leur égard du précédent ministre des finances.

Restent les fonctions officieuses. M. Clemenceau a pris soin de marquer que la loi n'a pas à se préoccuper de fournir des mandataires aux parties. Et malgré tout, impressionné probablement par les objections de ses adversaires, il a éprouvé le besoin de créer comme un nouvel officier ministériel qu'il décore du titre pompeux de *notaire-conseil*. Il a soin, empressons-nous de le reconnaître, de déclarer qu'il exercera une profession *libre*, absolument distincte de celle définie par la loi du 25 ventôse an XI.

Nous, nous n'éprouvons aucun de ces scrupules. Nous reconnaissons avec nos adversaires que ces fonctions échéront sans aucun doute à des agents, à des hommes d'affaires. Mais, ainsi que nous l'avons expliqué, les notaires-conseils ou agents d'affaires ne pourront être que les conseillers ou mandataires de leurs clients, lesquels devront avoir recours au ministère du notaire pour la rédaction d'actes importants dont l'authenticité serait rendue obligatoire.

Le rôle de ces agents d'affaires, en ce qu'il

pourrait préjudicier aux produits des études n'est donc pas à prendre en considération.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'*Annuaire des Cours et Tribunaux* pour se rendre compte de l'inégalité qui existe dans la répartition des études de notaires. Certaines parties du territoire, par suite du développement de l'industrie ou de l'exploitation minière, ont vu s'accroître, d'une façon considérable, le nombre de leurs habitants alors que d'autres sont restées presque stationnaires. Il suffit de citer comme exemple la ville de Tourcoing qui, il y a trente ans, ne comptait que 10.000 habitants alors que maintenant elle en compte plus de 100.000 (1).

Une statistique fera comprendre, mieux que tous les raisonnements, la justesse de nos allégations.

1. Thèse Charrier. Paris, 1903, page 183.

Les 8640 notaires se répartissent ainsi :

405 notaires de 1^{re} classe.

1390 notaires de 2^e classe.

Et 6845 notaires de 3^e classe.

CHAPITRE V

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES (1)

Si nous comparons les 86 départements français, au point de vue du nombre des notaires, par rapport à la population nous constatons que :

a). 1° La Seine compte un notaire par 21.378 habitants.

2° Le Nord compte un notaire par 9.586 hab.

3° Le Territoire de Belfort compte un notaire par 8.804 habitants.

4° La Seine-Inférieure compte un notaire par 7.759 habitants.

5° Le Rhône compte un notaire par 7.368 hab.

6° Les Bouches-du-Rhône comptent un notaire par 6.607 habitants.

1. Thèse Guihaire. Rennes, 1901, page 213. Les calculs ont été faits d'après les données de l'*Annuaire des Cours et Tribunaux* de 1901 et les modifications qu'ils ont pu subir depuis cette époque sont insignifiantes.

7° Le Pas-de-Calais compte un notaire par 6.309 habitants.

b) 1° Les Basses-Alpes comptent un notaire par 1.761 habitants.

2° Le Lot compte un notaire par 2.211 habit.

3° Le Tarn-et-Garonne compte un notaire par 2.325 habitants.

4° Le Lot-et-Garonne compte un notaire par 2.444 habitants.

c) Départements comptant un notaire par fraction de 5 500 à 6.000 habitants.

1° Finistère ; 2° Loire ; 3° Meurthe-et-Moselle.

d) Par fraction de 5.000 à 5.500 habitants.

1° Landes ; 2° Loire-Inférieure ; 3° Morbihan ;
4° Basses-Pyrénées ; 5° Seine-et-Oise ; 6° Vosges.

e) Par fraction de 4 500 à 5.000 habitants.

1° Allier ; 2° Cher ; 3° Doubs ; 4° Gironde ;
5° Ille-et-Vilaine ; 6° Manche ; 7° Vendée.

f) Par fraction de 4.000 à 4.500 habitants.

1° Aisne ; 2° Alpes-Maritimes ; 3° Ariège ;
4° Calvados ; 5° Côtes-du-Nord ; 6° Eure ;
7° Haute-Garonne ; 8° Hérault ; 9° Maine-et-Loire ; 10° Marne ; 11° Mayenne ; 12° Nièvre ;
13° Oise ; 14° Orne ; 15° Pyrénées-Orientales ;
16° Haute-Savoie ; 17° Somme ; 18° Haute-Vienne.

g) Par fraction de 3.500 à 4.000 habitants.

1° Ardèche ; 2° Aude ; 3° Gard ; 4° Indre ;
5° Loiret ; 6° Hautes-Pyrénées ; 7° Haute-Saône ;

8° Saône-et-Loire ; 9° Savoie ; 10° Seine-et-Marne ; 11° Deux-Sèvres ; 12° Tarn.

h) Par fraction de 3.000 à 3.500 habitants.

1° Ain ; 2° Ardennes ; 3° Charente ; 4° Charente-Inférieure ; 5° Corse ; 6° Côte-d'Or ; 7° Creuse ; 8° Drôme ; 9° Indre-et-Loire ; 10° Isère ; 11° Jura ; 12° Loir-et-Cher ; 13° Haute-Loire ; 14° Haute-Marne ; 15° Meuse ; 16° Puy-de-Dôme ; 17° Sarthe ; 18° Var ; 19° Vienne.

i) Par fraction de 2.500 à 3.000 habitants.

1° Hautes-Alpes ; 2° Aube ; 3° Aveyron ; 4° Cantal ; 5° Corrèze ; 6° Dordogne ; 7° Eure-et-Loir ; 8° Gers ; 9° Lozère ; 10° Vaucluse ; 11° Yonne.

Arrondissements.

Les arrondissements ne nous réservent pas moins de surprises :

Arrondissements	Milliers d'habitants	Nombre des notaires
Pugët-Théniers	21	12
Arcis-sur-Aube	28	
Louviers	56	
Alençon	59	
Cherbourg.	94	
Lectoure	38	19
Bar-sur-Seine.	40	
Redon	93	
Avranches.	94	
Bayonne	110	
Dunkerque	144	
Vouziers	49	23
Die	53	
La Rochelle	83	
Coutances	97	
Cambrai	199	
Valenciennes.	224	
Espalion	58	31
Agen	73	
Privas	121	
Saint-Nazaire.	179	
Lorient.	198	
Figeac	78	34
Draguignan	80	
Fontenay-le-Comte.	142	
Rennes.	167	
Brest	235	
Saint-Etienne.	319	
Cahors	95	43
Bergerac	103	41
Marseille	485	42
Clermont-Ferrand	175	55
Lille.	785	52
Grenoble	231	65
Bordeaux	493	66

Villes et cantons ruraux

Le canton de Roubaix (Nord) compte 1 notaire pour 41.657 habitants.

La ville de Roubaix compte 1 notaire pour 31.165 habitants.

Tourcoing, divisée en 3 cantons, compte 6 notaires pour les 126.000 habitants de ces 3 cantons, et la ville de Tourcoing n'en compte que 3 pour 73.000 habitants

La banlieue parisienne dont nous ne connaissons point la population respective de chacun des 8 cantons, compte 25 notaires pour 694.000 habitants.

La ville de Paris compte 1 notaire pour 20.065 habitants.

La ville du Havre compte 1 notaire pour 19.911 habitants.

La ville de Marseille compte 1 notaire pour 15.795 habitants.

La ville de Saint-Etienne compte 1 notaire pour 15.114 habitants.

La ville de Lyon compte 1 notaire pour 14.030 habitants.

La ville de Lille compte 1 notaire pour 12.015 habitants.

Le canton de Barcelonnette, arrondissement de Gap (Hautes-Alpes), nonobstant le nombre

réglementaire de 2 notaires par canton n'en a qu'un pour 690 habitants.

Le canton d'Omessa, arrondissement de Corte (Corse), compte 3 notaires pour 2.419, soit 1 pour 806 habitants.

Le canton de Peyruis, arrondissement de Forcalquier (Basses-Alpes), compte 2 notaires pour 1.988 habitants, soit 1 pour 994 habitants.

Le canton d'Allos, arrondissement de Barcelonnette (Basses-Alpes), compte au lieu de 2, 1 notaire pour 932 habitants.

Le canton de Saint-André, arrondissement de Castellane (Basses-Alpes), compte 2 notaires pour 1.995 habitants, soit 1 notaire pour 997 habitants.

Le canton de Barrême, arrondissement de Digne (Basses-Alpes), compte 2 notaires pour 2.595 habitants, soit un notaire pour 1.297 habitants.

Le canton de la Ferté-Vidame, arrondissement de Dreux (Eure-et Loir), compte 2 notaires pour 2.891 habitants, soit 1 notaire pour 1.445 habitants.

Le canton de Serverettes, arrondissement de Marjevals (Lozère), compte 3 notaires pour 4.769 habitants, soit 1 notaire pour 1.589 habitants.

Le canton de Saint-Germain, arrondissement de Gourdon (Lot), compte 4 notaires pour 6.485 habitants, soit 1 notaire pour 1.621 habitants.

Le canton de Gramat, arrondissement de Gour-

don (Lot), compte 5 notaires pour 9.285 habitants, soit 1 notaire pour 1.857 habitants.

Certaines villes d'un même département offrent des différences considérables :

Dans la Manche.

Le canton de Mortain compte 3 notaires pour 9.315 habitants : 1 pour 3.105 habitants. Mortain-ville : 2.411 habitants.

Le canton de Cherbourg compte 5 notaires pour 40.783 habitants : 1 pour 8.156 habitants. Cherbourg-ville : 40.783 habitants.

Dans la Loire-Inférieure.

Le canton de Paimbeuf compte 2 notaires pour 4.768 habitants : 1 pour 2.384 habitants. Paimbœuf-ville : 2.134 habitants.

Le canton de Saint-Nazaire compte 3 notaires pour 42.015 habitants : 1 pour 14.015 habitants. Saint-Nazaire-ville, ville de 30.815 habitants, compte 2 notaires.

De tels chiffres (nous pourrions les multiplier) portent en eux-mêmes leurs commentaires.

Nous avons tenu à les citer avec un grand luxe de détails parce que leur seule énonciation démontre, d'une manière éclatante, que ce sont en général, les départements, les arrondissements et les villes les plus peuplées et les plus

riches qui ont le plus petit nombre de notaires tandis qu'il y a pléthore de ces officiers publics dans les départements et les cités pauvres.

L'exposé du projet de loi déposé au Sénat par M. Darlan, Garde des Sceaux (1) et qui, après remaniement, est devenu la loi du 12 août 1902, nous donne ces chiffres : « On compte 219 études de notaires dont le revenu net est inférieur à 1.000 francs et 2.092 dont le produit brut varie de 1.000 à 5.000 francs (2).

Cette situation constitue avec l'organisation actuelle un danger permanent pour les officiers publics ; elle les incite à se livrer à des spéculations pour se procurer des ressources indispensables qu'ils ne trouvent pas dans le produit de leurs charges, parfois même, ils abusent de leurs fonctions. »

Nous serions d'avis de ne pas pourvoir de titulaires spéciaux les études de notaires dont le produit brut est inférieur à 5.000 francs et de faire remplir les fonctions dans ces cas par les receveurs d'enregistrement.

On pourrait également profiter du rachat des offices ministériels pour réduire sensiblement dans chaque préfecture et sous-préfecture le

1. Séance du 27 octobre 1896.

2. Depuis 1896, il a été supprimé 270 études dont le revenu était inférieur à 5.000 francs.

nombre des études de notaires (1). Ainsi nous avons vu qu'à Orléans, par exemple, il y avait 16 notaires ; il nous semble que 6 ou 8 seulement pourraient suffire. La même solution pourrait être proposée pour chaque arrondissement.

Dans ces conditions, le nombre des fonctionnaires à créer, en remplacement des officiers ministériels, pourrait être sensiblement réduit. On pourrait le ramener approximativement aux chiffres suivants :

3.604 greffiers,
et 5.000 notaires, environ.

soit 8.604 fonctionnaires.

Nous sommes loin des 20.000 fonctionnaires qu'on nous avait prédits !

1. A Paris, au contraire, il serait indispensable de créer quelques études de notaires.

CHAPITRE IV

LES AGENTS DE CHANGE

Nous avons vu que M. Clemenceau ne s'occupait pas de ces officiers ministériels dans la partie financière de son projet. Ce n'est pas cependant qu'il ait cru devoir les laisser sous le régime actuel. Il relève au contraire que depuis de nombreuses années un ancien ministre des Finances, M. Peytral, proclamait la nécessité d'une réorganisation de notre marché financier, basée sur la liberté « sans en exclure la réglementation ». Il signale que M. Félix Faure réclamait la suppression des agents de change. Celui-ci n'étant qu'un simple intermédiaire pour la négociation des valeurs de Bourse, M. Theureau en conclut que du moment où il n'y a aucune différence entre l'achat ou la vente des valeurs et l'achat et la vente des marchandises, il n'y a pas non plus lieu de placer les intermédiaires qui les font dans des conditions différentes.

Conclusion : La profession d'agent de change doit être libre. Mais en raison du caractère spécial de la réglementation nécessitée par le changement de régime, l'auteur de la proposition préférerait laisser à une loi particulière et spéciale la solution de la question. Il se référerait expressément à cet égard au projet présenté au Sénat en 1897 par MM. Trarieux et Boulanger. Il nous paraît de tous points satisfaisant. En voici l'analyse.

L'article premier abroge tous les textes établissant le monopole.

Les articles suivants réglementent les négociations en Bourse. Seront admis à exercer la profession de courtiers ceux-là seuls qui rempliront certaines conditions. Ils prendront le titre d'agents de change.

Ils devront être français, jouir de leurs droits civils et politiques.

Ils devront s'organiser en corporation professionnelle et élire une Chambre syndicale à l'autorité disciplinaire de laquelle ils seront soumis. C'est elle qui examinera si les conditions de moralité, de capacité professionnelle et de solvabilité sont remplies.

L'article 7 fait effectuer par les soins de la Chambre syndicale au profit et sous la responsabilité collective et solidaire de tous les membres de la corporation les négociations ci-après énu-

mérées : celles faites en vertu de décisions de justice, pour le compte des mineurs, des interdits, des absents, des femmes mariées sous le régime dotal ou avec clause d'emploi ou de remploi, des communes ou établissements publics et généralement toutes celles pour lesquelles il est besoin de certificats authentiques.

Les négociations au comptant, traitées par un agent, engagent la responsabilité collective et solidaire de tous les membres de la corporation, mais seulement pendant la durée d'un mois.

La Chambre syndicale est chargée, sous la surveillance du Ministre des Finances, d'assurer le fonctionnement régulier du marché, de constater et publier chaque jour le cours des valeurs négociées, d'établir le tarif maximum de courtage, de veiller à l'observation des règles établies pour la perception de l'impôt sur les opérations de Bourse. Chaque agent est soumis à un cautionnement qui ne pourra pas être, pour Paris, inférieur à 150,000. Les membres appelés à constituer la première Chambre syndicale des agents de change, voulant être admis à exercer dans les bourses, seront nommés par le Ministre des Finances après consultation des Tribunaux et Chambres de Commerce.

L'article 11, qu'il convient de reproduire textuellement, s'exprime ainsi : « sur toutes les places où existera une corporation d'agents de

change, *il est interdit* d'organiser un marché indépendant des valeurs et effets publics à côté de celui qui aura son siège officiel à la Bourse ; les réunions de courtiers qui se produiront contrairement à cette prohibition seront dispersés par la police. »

Tel est le régime qu'organise ce projet. On voit qu'il se rapproche sensiblement de ce qui existe à peu près partout à l'étranger. On s'accorde en général pour trouver qu'il donne satisfaction aux divers intérêts en jeu (1).

Au nom de la cinquième Commission d'initiative parlementaire, chargée de l'examiner, M. Pauliat a déposé un rapport dans lequel, avec l'unanimité des membres de la Commission, il conclut à la prise en considération. Il n'est jamais venu en discussion.

Il n'y aurait qu'une autre manière de concevoir la réforme. Elle consisterait à faire racheter par l'Etat et exploiter les charges ainsi rachetées par de nouveaux agents de change qui seraient des fonctionnaires payés par l'Etat. Ce système présenterait l'avantage de permettre à l'Etat de réaliser des bénéfices au moyen des courtages et, le cas échéant, de réduire ces derniers.

Le fonctionnaire préposé aux négociations

1. Broussois, *op. cit.*, p. 267.

n'aurait d'autre rôle que celui consistant à recevoir et exécuter les ordres.

Mais, s'il présente à première vue des avantages, ce système n'est pas sans danger. Il ferait courir à l'Etat de gros risques en cas de non paiement de la part d'un donneur d'ordres. Quant à exiger que tous les ordres fussent accompagnés de l'intégralité des sommes exigées pour l'opération, cela constituerait une grosse gêne et aboutirait uniquement à rendre indispensables des intermédiaires qui fourniraient ces fonds.

Il chargerait l'Etat d'un service qui généralement est considéré comme hors de ses attributions. Il lui ferait encourir une immense responsabilité morale en cas de crise. Enfin, il mettrait à sa charge les frais du rachat auxquels il échappe d'après le projet Boulanger-Trarieux.

Voici maintenant comment, d'après ce projet, est réglé ce dernier point. L'article 12 pose le principe que les agents de change actuellement en fonction seront indemnisés de la perte du droit de présenter leur successeur.

« L'indemnité sera calculée, pour chaque office, porte l'article 13, sur le prix moyen des cessions opérées dans les sept années antérieures au 1^{er} juillet 1898 et, s'il n'y a pas eu de cession, opérée pendant cette période, d'après les

bases fixées par l'article 12 de la loi du 18 juillet 1866 sur l'exercice de la profession de courtier.

Comme en matière d'expropriation, les droits et privilèges des tiers existant sur l'office seront reportés sur l'indemnité.

Le paiement en sera effectué *au comptant*. Dans ce but, un emprunt sera contracté par les soins de la Chambre syndicale de chaque place. L'amortissement devra être effectué dans un délai maximum de 30 ans. Il sera pourvu au paiement des intérêts et de l'amortissement au moyen d'une taxe, calculée de façon à en représenter le montant. Le remboursement du prix des charges sur les places où il n'existera pas de Parquet sera à la charge de la corporation qui s'organisera à la Bourse de Paris.

Telles sont les dispositions de ce projet auquel il semble qu'il n'y ait rien à reprendre.

SECTION IV

RÉGLEMENTATION DES AGENTS D'AFFAIRES (1)

CHAPITRE PREMIER

SA NÉCESSITÉ ET SA LÉGITIMITÉ

« Dénoncés par tous les jurisconsultes comme ayant mérité la défiance du législateur, il faut bien reconnaître que les agents d'affaires ne jouissent pas en général des sympathies de l'opinion publique.

Munis d'un certificat d'études primaires, ayant fait quelques années de stage chez un avoué ou un notaire, le plus grand nombre s'est imaginé qu'ils étaient aptes à donner tous les conseils, à rédiger toutes les conventions. Ils ont surtout vu

1. Thèse Charrier, déjà citée, p. 193.

dans cette mission délicate une carrière à exploiter. Attirer les clients par la promesse des frais moindres, par des démarches de toutes sortes et ensuite réaliser de gros bénéfices par des commissions, des honoraires, tel a été le but de beaucoup d'entre eux. Recrutés généralement parmi les fruits secs, n'ayant rien à perdre puisqu'ils ne possèdent rien, pas même la considération, ils se permettent tout.

Nous connaissons des agents d'affaires qui, après avoir perçu sur une vente de fonds de commerce de 18.000 francs une première commission de 1.400 francs du vendeur, ont réclamé leurs honoraires de rédaction d'acte à l'acquéreur et le montant des frais d'enregistrement. En possession de ces fonds, ils se sont bien gardés de remplir cette formalité : une mention mise de la main de l'agent d'affaires n'était-elle pas suffisante ? Aussi quelle ne fut pas la surprise des clients en se voyant réclamer les droits par l'Enregistrement ? Il est inutile d'ajouter que l'agent d'affaires en question était ou avait dû se faire passer pour insolvable et que tout recours contre lui était impossible. Il ne s'agit pas d'un fait unique, nous en connaissons d'autres identiques.

Peu recommandables au point de vue de l'honnêteté, les agents d'affaires le sont encore moins au point de vue du savoir. Il est peu d'actes sortant de leurs mains qui ne soient sujets à contes-

tations ou qui ne contiennent des causes de nullités. C'est ainsi que les biens propres du mari sont souvent vendus par acte sous seings privés, sans que l'on s'occupe de l'hypothèque légale de la femme, et l'acquéreur se trouve tout étonné alors qu'il veut revendre lui-même ou hypothéquer, de voir délivrer sur l'état d'inscriptions, l'hypothèque de la femme de son vendeur dont elle n'a pu se désister valablement par son concours à un acte sous seings privés. C'est ainsi encore que nous avons vu des biens propres de la femme vendus par le mari seul.

Il ne peut en être autrement. A la campagne c'est l'instituteur ou l'arpenteur qui se font les arbitres du village. Ignorant tout, ils se figurent tout savoir. Pour eux la science est contenue dans quelques formules qu'il suffit de recopier pour valider les conventions. Alors que les notaires sentent le besoin d'une longue pratique et de grandes connaissances pour s'occuper des intérêts d'autrui, eux n'en ont aucune. Aussi n'est-il pas étonnant que les affaires leur paraissent simples, ils n'en soupçonnent pas les difficultés.

D'ailleurs nous n'apprenons rien à personne, tout le monde est d'accord à cet égard. Nous pouvons lire, en effet, dans le compte rendu de l'Assemblée générale des notaires de Loudéac (Côtes-du-Nord) tenu le 15 septembre 1891 les

lignes suivantes (1) qui n'ont malheureusement rien d'exagéré :

« Chaque jour on voit produire à l'Enregistrement et ailleurs des actes sous seings privés radicalement nuls en la forme, voire même les écrits rédigés par les agents d'affaires les plus recommandables munis d'un formulaire tout neuf (il est arrivé de rencontrer des donations, partages sous seings privés avec des croix faites par les intéressés qui ne savaient pas signer). Et encore lorsqu'on y trouve la forme, on est certain d'y lire des conventions incomplètes presque toutes sujettes à contestations.

« Comment n'en serait-il pas ainsi ? Chaque affaire diffère l'une de l'autre par un ou plusieurs points. Les notaires les plus expérimentés et les plus capables font une étude minutieuse et approfondie de chaque nouvelle affaire qui leur est confiée, avant de songer à l'écrire. Ces hommes sont pourtant rompus aux affaires : leur vie est une suite ininterrompue d'études théoriques et pratiques. Et il serait possible à des parties plus ou moins expérimentées, à des agents d'affaires qui, pour la plupart, n'ont pas même lu le Code, de rédiger sérieusement une convention ? Evidemment non.

« Néanmoins les agents d'affaires deviennent

1. *Revue du Notariat*, 1891, page 75.

de plus en plus nombreux. Outre qu'ils portent atteinte aux *droits* des notaires, ils causent un préjudice énorme au public particulièrement dans les campagnes. Il n'est besoin pour s'en convaincre que de connaître leurs agissements. Aussi vaniteux qu'incapables, ils ne se font pas faute de dénigrer les notaires dont ils usurpent les fonctions. Et il n'est pas rare d'en trouver qui prennent la formule « Par devant nous expert patenté... » ou encore, « Nous expert patenté avons été requis par... » Ensuite ils écrivent des conventions qui n'ont de conventions que le nom et qu'ils signent avec les parties en faisant apposer des croix par celles qui ne savent signer.

« Et une fois les signatures mises, ils affirment avec une importance sans égale qu'un notaire ne pourrait en faire autant.

« Insister est inutile, l'intérêt général réclame une répression très sévère des agents d'affaires. »

Nous lisons dans le rapport présenté par M. Gellé (1) à la Chambre des députés : « M. Danguy, substitut du Procureur général à Rouen, bien placé pour apprécier les agents d'affaires si nombreux en Normandie, disait d'eux dans un récent discours de rentrée que la carrière des

1. Rapport déjà cité.

agents d'affaires est ouverte au premier venu ; qu'on y arrive sans contrôle, d'où qu'on vienne, qui que l'on soit, aussi bien celui qui n'a que son habileté et ses dispositions naturelles que celui qui a été condamné.

« Et en parlant des capitaux qui se trouvent forcément déposés dans les caisses des agents d'affaires comme conséquence des opérations faites par eux, il ajoute :

« La négociation de ces différentes opérations amènera forcément dans la caisse de cet agent un mouvement de fonds souvent fort important et le constituera dépositaire, pour un temps plus ou moins long, de sommes parfois considérables. Quel est donc ce dépositaire ? Quels sont ses antécédents ? Quelle garantie de probité, d'honorabilité a-t-on exigée de lui ? Qui est-il ? D'où vient-il ? Est-ce un honnête homme ? Est-ce un repris de justice ? »

Et le danger que ces agents d'affaires font courir au public est si grand qu'il n'a pas seulement frappé les gens du métier : « Ce sont, dit Aurélien Scholl (1) en parlant d'eux, les vaincus de la bataille de la vie. Ce sont ceux qui n'ont pu être ni notaires, ni avocats, ni avoués, ni huissiers, ni greffiers, ni commissaires-pri-seurs. Là se trouvent les bacheliers malheureux,

1. Aurélien Scholl. *L'agent d'affaires*.

les poètes inédits, les clercs d'avoué qui ont vainement soupiré après une dot et une étude, les notaires ruinés, les avocats bègues, tous gens qui doivent demander à leur génie plus qu'à leur patrimoine le pain quotidien et dont le métier est une ressource beaucoup plus qu'une profession. »

Malgré cela les agents d'affaires ont beaucoup de succès, en ce sens qu'ils concluent un grand nombre de conventions et rédigent les actes concernant ces conventions.

Il y a à leur succès plusieurs raisons : c'est d'abord le préjugé qui pousse les ignorants, et ils sont malheureusement la grande majorité, à recourir aux empiriques plutôt qu'aux hommes de science. C'est ainsi que, dans un autre ordre d'idées, à la campagne on s'adresse de préférence à ceux qu'en patois on appelle les rebouteux, plutôt qu'aux médecins établis dans le pays et offrant des garanties.

A cela il faut ajouter que les agents d'affaires sont très forts sur le chapitre des dissimulations et qu'ils savent séduire le public par la perspective d'un droit minime à verser à l'Etat : « Voler l'Etat », ce n'est pas voler, telle est leur principale délicatesse. Et la pratique en est si courante que le Comité des notaires des départements a pu évaluer dans une de ses circulaires à

30.000.000 de francs la perte annuelle subie par le Trésor de ce chef.

Enfin, les agents d'affaires ont eu soin d'exploiter à leur profit une erreur qu'ils sont arrivés à accréditer. D'après eux, les actes notariés coûtent fort cher à cause du tarif légal et de l'enregistrement obligatoire. Il y a donc tout avantage à s'adresser aux agents d'affaires qui rendront le même service à un prix beaucoup moindre et cette erreur s'est enracinée dans l'esprit de la masse sans contrôle, sans même recourir à des éclaircissements.

La vérité est que le ministère des agents d'affaires est de beaucoup plus onéreux que celui des officiers ministériels. Ils ne sont d'abord soumis à aucun tarif et la jurisprudence ne se reconnaît pas le droit de réduire leur salaire lorsqu'il a été fixé à forfait (c'est ce que tous ont soin de faire). Si l'on ajoute à cela la commission stipulée en dehors de l'honoraire proprement dit pour la rédaction de l'acte, commission souvent fort élevée, on verra parfaitement où se trouve le plus d'économie et d'avantage pour le client. — Prenons comme exemple une vente de fonds de commerce, acte dont les agents d'affaires, dans certaines contrées, ont su se créer presque le monopole. Tout agent d'affaires exige du vendeur une commission fixée à forfait à cinq pour cent du prix de vente pour le cas où il con-

clut la vente ; puis ayant rédigé la convention, il exigera de l'acquéreur un honoraire de rédaction plus ou moins élevé généralement un pour cent. Si l'on ajoute à cela, que le plus souvent, par ignorance, les agents d'affaires négligent de faire un état de marchandises et que la conséquence en est de faire payer aux clients le droit d'enregistrement à 2 0/0, plus les décimes au lieu de 0,50 0/0 lorsque l'on a eu soin de remplir cette formalité on se rendra aisément compte que la même convention conclue et rédigée par un notaire serait beaucoup moins onéreuse. En ce qui concerne uniquement les honoraires, il n'est pas de tarif régional à notre connaissance qui les fixe à 6 0/0. Les plus élevés, ceux de Paris, Angers, Limoges, etc., les fixent à 1 0/0.

Le danger existe donc très réel et d'autant plus grave que les tribunaux n'ont aucune arme contre les agents d'affaires. Ces derniers sont soumis au droit commun, on les considère comme ces mandataires ordinaires, tenus d'apporter aux négociations les soins d'un bon père de famille, et l'on apprécie plus sévèrement leur responsabilité parce que leur mandat est salarié (art. 1992 du Code Civil). Mais est-ce suffisant pour garantir le public qui peut être gravement lésé ? Assurément non.

Si l'on ajoute à cela que les agents d'affaires échappent à toute responsabilité pour les nulli-

tés qu'ils peuvent commettre dans les actes qu'ils rédigent ou les erreurs dans les négociations qu'ils dirigent, on verra aisément que leur clientèle n'a aucune espèce de garantie et même en eut-elle, comment pourrait-elle l'exercer ? Beaucoup des agents d'affaires sont mariés sous le régime de la séparation de biens, toutes les acquisitions qu'ils peuvent faire sont au nom de leur femme, tout leur actif appartient à la femme, ils sont insolvable tout en ayant gagné souvent une fortune. Toute poursuite échoue contre eux. Nous en avons entendu nous dire : « Poursuivez moi, si bon vous semble, je ne possède rien, pas même mon mobilier. »

Que l'on compare cette responsabilité à celle des notaires et l'on se rendra compte de la faiblesse qu'a manifestée la jurisprudence à l'égard des agents d'affaires, alors, que sans texte précis, elle a su imposer aux notaires une responsabilité si lourde. Et cependant, les uns offrent une garantie de capacité et de moralité dont les autres sont souvent complètement dépourvus.

Il est donc grandement temps de réagir et de donner au public une garantie, d'une part en organisant la responsabilité des agents d'affaires et d'autre part en exigeant d'eux certaines conditions de capacité pour leur permettre l'exercice de leur profession.

CHAPITRE II

RESPONSABILITÉ DES AGENTS D'AFFAIRES

Il nous paraît urgent d'organiser législativement la responsabilité des agents d'affaires. La jurisprudence ne trouvant ou ne voulant trouver aucune arme contre eux, c'est au législateur à intervenir.

Nous demandons que l'on rende les agents d'affaires responsables de la validité des conventions qu'ils rédigent. Lorsqu'il s'agit de notaires, la question ne saurait se poser. C'est là leur ministère, ils ont reçu une investiture de l'Etat pour l'accomplir, ils doivent donc s'en acquitter consciencieusement et avec capacité. Pour les agents d'affaires, aucun texte ne serait nécessaire si la jurisprudence se décidait à appliquer les articles mêmes du Code. L'article 1992 du Code Civil est ainsi conçu : « le mandataire répond non seulement du dol, mais encore des fautes qu'il commet dans sa gestion. Néanmoins

la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire. »

L'agent d'affaires est un mandataire puisqu'il se charge d'accomplir une opération juridique pour le compte d'autrui. C'est de plus un mandataire salarié. Il doit donc remplir fidèlement son mandat. Les parties ne l'ont choisi qu'en raison des capacités spéciales qu'il prétend avoir et elles ne lui donnent un salaire qu'en raison des services qu'il doit leur rendre. Or, si les capacités n'existent pas, si au lieu de rendre ces services, l'agent d'affaires commet des erreurs ou des négligences graves de nature à causer un préjudice à ses clients, n'y a-t-il pas là matière à responsabilité plus rigoureuse que celle de droit commun, puisque c'est en raison de ces prétendues capacités qui leur ont été annoncées, que les clients ont confié leurs intérêts à l'agent d'affaires.

C'est pourquoi nous demandons que non seulement les agents d'affaires de profession, mais encore quiconque aura même exceptionnellement consenti à rédiger une convention ou à accomplir une opération juridique quelconque pour le compte d'autrui, moyennant un salaire, bien entendu, soit déclaré responsable civilement de toutes les conséquences que sa négligence ou son erreur même matérielle aura pu

causer à ceux qui l'ont chargé de cette opération.

Et quoi de plus juste ? Lorsque l'on ouvre un cabinet d'affaires, par le fait même de cette ouverture et par le fait que l'on accepte de gérer les intérêts d'autrui, ne s'engage-t-on pas à les gérer consciencieusement et régulièrement comme le client a désiré qu'ils le soient ?

L'article 1382, lui-même, sert de base à cette responsabilité.

Quiconque, nous dit-il en principe, qui par sa négligence ou son imprudence a causé un préjudice à autrui, est tenu de le réparer. N'y a-t-il pas vraiment une négligence par trop grande, à consentir à se charger des intérêts d'autrui, lorsque l'on se sait incapable de les gérer utilement. Nous dirons plus, il y a presque abus de confiance lorsque, comme il se présente dans la majorité des cas, le client est un homme d'une instruction modeste et aucunement versé dans la pratique des affaires.

A l'organisation de cette responsabilité on peut objecter un argument de fait. Comment le client fera-t-il preuve que l'acte a été rédigé par un agent d'affaires. Les actes sous seings privés sont censés rédigés par les parties elles mêmes. Aucune marque extérieure ne prouve la collaboration d'une tierce personne. Lorsqu'il s'agit des notaires cette responsabilité existe pour une double cause ; d'abord ils sont investis par l'Etat d'une

fonction, il y a donc le plus grand intérêt à ce qu'elle soit remplie régulièrement ; ensuite, l'acte lui-même porte leur signature, ils en sont les seuls rédacteurs. Leur rôle ne peut faire aucun doute.

Mais il nous semble que les parties ont un moyen bien simple de fournir une preuve que l'acte a été rédigé par un agent d'affaires ; c'est d'exiger de lui, lorsqu'ils lui règlent le montant de ses honoraires ou commission, qu'il porte sur la quittance de ce paiement, qu'il a été le rédacteur de leurs conventions. Et alors le rôle de l'agent d'affaires est bien démontré, et cette reconnaissance qui est celle d'un simple fait pourra être fournie pour toutes les affaires quelle que soit leur importance.

Armés de cet aveu et en présence d'un texte législatif formel, les tribunaux ne pourront se refuser à appliquer les principes d'une responsabilité qu'ils ont jusqu'ici voulu méconnaître.

CHAPITRE III

GARANTIES A EXIGER DES AGENTS D'AFFAIRES

Organiser une responsabilité équitable n'est pas suffisant si cette responsabilité ne trouve aucune base où reposer. On ne peut exiger des agents d'affaires aucune garantie de solvabilité par un cautionnement ou par un autre mode. Mais ce qu'il est possible de faire c'est d'obtenir un meilleur recrutement de cette profession en exigeant certaines conditions pour l'ouverture d'un cabinet d'affaires.

Et le modèle de la législation à créer nous est fourni par l'exemple des médecins. On a senti le besoin de protéger la santé et la vie d'une multitude d'ignorants contre le danger qu'auraient pu faire courir une quantité d'empiriques n'ayant fait aucune étude de la matière.

La loi du 30 septembre 1892 a réglementé la profession. Nul ne peut exercer la médecine en France, s'il n'est muni d'un diplôme de docteur

en médecine, délivré par le Gouvernement français, à la suite d'examens subis devant un établissement d'enseignement supérieur médical de l'Etat.

La loi considère comme un délit l'exercice illégal de la médecine, l'usurpation du titre de docteur ; commet également un délit toute personne qui, munie d'un titre régulier, sort des attributions que la loi confère, notamment en prêtant son concours à des personnes non munies d'un diplôme à l'effet de les soustraire aux prescriptions de la loi.

Et ces défenses sont sanctionnées par des peines : quiconque exerce illégalement la médecine est puni d'une amende de 100 à 500 francs et en cas de récidive d'une amende de 500 à 1.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à un mois. L'exercice illégal de la médecine avec l'usurpation du titre de docteur est puni d'une amende de 1.000 à 2.000 francs et en cas de récidive d'une amende de 2.000 à 3.000 francs et d'un emprisonnement de six mois à un an.

Et comme conséquence de ces conditions de capacité la jurisprudence a bien su en déduire la responsabilité qui en découle. C'est celle de l'article 1382 (C. civ.). C'est ainsi qu'elle décide que le médecin est responsable non des erreurs de diagnostic, mais des fautes lourdes et des

négligences graves. Si, par négligence, il porte atteinte à l'existence ou à la santé d'un malade, il peut être condamné à des dommages-intérêts. Il en est de même au cas où une opération chirurgicale a été mal faite, c'est-à-dire contrairement aux règles de l'art. ou si la surveillance des suites de l'opération a été négligée.

Pourquoi cette législation qui a donné de si bons résultats ne pourrait-elle être appliquée aux agents d'affaires ? C'est assurément un devoir de l'Etat de protéger la santé des citoyens contre les manœuvres de charlatans et d'ignorants, mais ne doit-il pas protéger aussi les intérêts de ces citoyens contre les mêmes manœuvres dirigées contre leur patrimoine.

Nous avons vu qu'en ce qui concerne la responsabilité, cela ne saurait faire aucun doute. Quelle différence pourrait-on trouver entre un médecin qui offre ses services pour une opération chirurgicale par exemple et l'agent d'affaires qui offre les siens pour une opération juridique. Ils sont tous les deux des mandataires, chacun dans leur profession, des mandataires salariés et par conséquent soumis à une même responsabilité plus rigoureuse que celle de droit commun et tous deux ils n'ont été choisis pour cette mission qu'en raison des capacités spéciales qu'ils ont prétendu posséder.

En ce qui concerne la capacité, c'est égale-

ment un devoir de l'Etat, de veiller à ce que la masse des citoyens généralement ignorante des questions de droit et de formalités, ne puisse tomber entre les mains de gens dont l'unique but sera de l'exploiter, de percevoir des commissions et des honoraires de toutes sortes ; incapables de défendre les intérêts qui leur sont confiés, les agents d'affaires font souvent soulever des difficultés et des procès par suite de la rédaction défectueuse ou erronée des conventions qu'ils rédigent.

C'est pourquoi nous demandons que le législateur intervienne pour exiger de quiconque voudra ouvrir un cabinet d'affaires, un diplôme universitaire, constatant qu'il a fait des études de droit. Et ce diplôme universitaire nous semble tout indiqué ; c'est la licence en droit. Non pas que nous prétendions que, muni du diplôme de licencié en droit, un homme soit capable de rédiger toutes sortes de conventions et possède la pratique des affaires que seule une longue expérience peut faire acquérir. Cependant, ses études l'auront mis en garde contre une multitude de difficultés que souvent les agents d'affaires ne soupçonnent pas et lui auront démontré que des recherches multiples lui sont nécessaires pour mener à bien les négociations dont on l'aura chargé. Et ces recherches, grâce aux connaissances acquises, il sera à même de les faire avec

fruit, sans avoir l'esprit asservi à des formalités hors lesquelles l'agent d'affaires se sent noyé. En d'autres termes, les études de droit, si elles ne donnent pas une connaissance approfondie de cette science, qui ne peut s'acquérir que par un long labeur, développent l'intelligence, la rendent apte à un travail fructueux et lui permettent de comprendre véritablement les affaires.

De plus ce diplôme est exigé des avocats pour être admis à plaider. N'est-il pas vraiment plus difficile dans la plupart des cas de rédiger une convention, c'est-à-dire de prévoir toutes les difficultés qu'elle peut faire naître dans l'avenir et de les écarter par une formule claire et précise que de discuter un des points de cette convention ? Et cependant des uns, on exige rigoureusement des garanties de capacité, alors que des autres on n'exige rien ; il n'y a qu'à ouvrir boutique pour fabriquer tant bien que mal des actes plus ou moins difficiles. N'est-ce pas là une grande inconséquence ? Cette inconséquence s'explique historiquement. Lorsque le législateur a réglementé avec soin toutes les professions ayant trait au mouvement des affaires, la classe des agents d'affaires n'existait pour ainsi dire pas et le législateur d'alors ne pouvait prévoir son développement considérable provoqué par celui de l'instruction. Mais n'est-il pas temps de combler cette lacune ? Une bonne législation ne doit-

elle pas se plier aux modifications de l'Etat social et prévoir tous les abus qui peuvent en résulter ?

A notre réforme nous voyons un avantage indirect et qui n'est pas le moindre. C'est la disparition d'une quantité d'agents d'affaires véreux et ignorants. C'est un fait constaté que l'instruction, dans la grande généralité des cas, développe le sens moral et la délicatesse, et fait acquérir le sentiment de la responsabilité et c'est assurément là le côté faible de la plupart des agents d'affaires. La nécessité de ces études écartera de la profession une quantité d'ignorants et de « ratés » de l'existence qui, n'ayant pu se créer par leur travail une place honorable dans la vie, se sont jetés dans les affaires dans l'espérance d'y pêcher en eau trouble.

Qu'on ne nous objecte pas que c'est là attenter à la liberté de la profession. Réglementer une profession ce n'est pas l'interdire à quelques-uns, c'est exiger qu'on apporte dans son exercice une honorabilité qui y est nécessaire. Quelqu'un pouvait-il s'élever contre la réglementation de la médecine ? Tout le monde en sentait la nécessité et a compris le bienfait de cette législation. N'en est-il pas de même dans notre espèce ? Et le barreau n'a-t-il pas conservé son grand renom de science et d'intégrité grâce aux règlements sévères qui le régissent ? Aucun droit acquis ne sera lésé parce qu'il n'en existe

pas, l'Etat ayant toujours la mission de réglementer une profession lorsqu'il s'y est produit des abus qui peuvent compromettre la fortune des citoyens.

C'est pourquoi nous demandons que l'on exige le diplôme de licencié en droit de quiconque voudra ouvrir un cabinet d'affaires ; que l'on édicte des peines contre quiconque se sera livré à l'exercice illégal de cette profession et que l'on déclare tout agent d'affaires responsable de la validité des conventions qu'il rédige ; en un mot, que l'on fasse pour les agents d'affaires une législation analogue à celle qui existe pour les notaires. « L'exemple est tout tracé, il n'y a qu'à le suivre. »

Et nous le répétons, cette obligation serait particulièrement avantageuse pour les particuliers et pour l'Etat. L'obligation soit de passer acte authentique, soit de reconnaître en justice ou devant notaire l'acte sous seing privé en matière immobilière est inscrite dans un grand nombre de Codes (1).

Il est indispensable pour la rédaction de ces actes, difficiles entre tous, d'avoir des connais-

1. Codes civils : belge, loi du 10 décembre 1831, art. 2 ; prussien, de la Vente, art. 2 ; de Berne, art. 434 et 445 ; du canton de Vaud, art. 766 et 996 ; suédois, de la propriété foncière, art. 2.

sances très approfondies de droit civil et de droit commercial.

Nous connaissons tous les difficultés sans nombre que soulèvent les qualités des parties, les origines de propriété, les constitutions de société, les ventes de fonds de commerce et les baux pour commerçants ; tous ces actes rédigés par des agents d'affaires souvent d'une façon hâtive et qui n'ont pas l'expérience et les aptitudes nécessaires sont la source de troubles, de chicanes et de procès pour les parties contractantes. N'est-ce pas une étrange anomalie que cette double disposition du Code civil exigeant d'un côté l'authenticité de l'acte en matière de constitution d'hypothèque pour la créance la plus modique et permettant, de l'autre, le déplacement du droit de propriété lui-même au moyen de l'acte sous seing privé revêtu d'une simple signature, sans aucune forme, et sans aucune garantie ?

CHAPITRE IV

RÉFORMES ACCESSOIRES SUSCEPTIBLES D'AUGMENTER LES GARANTIES DONNÉES AUX PARTICULIERS

Nécessité de donner l'authenticité à certains actes. — Nous avons vu quels préjudices les agents d'affaires causent aux intérêts des citoyens en matière de vente de propriété immobilière et de cessions de fonds de commerce. Et leurs agissements par suite des dissimulations auxquelles ils se prêtent si facilement font également le plus grand tort à l'Etat lui-même.

Pour faire cesser cet état de choses si préjudiciable, créé par les agents d'affaires de toute nature, le meilleur moyen c'est, pour emprunter l'expression de M. Jules Rouxel, « de restreindre le champ de leurs opérations ». Et pour cela, il faut déclarer que la forme authentique sera nécessaire pour la validité des actes translatifs et déclaratifs de propriété immobilière, constitution de société, ventes de fonds de commerce et baux de magasin.

Tous ces actes constituent les éléments de produits les plus importants des cabinets d'affaires. En obligeant le public à recourir à la forme authentique pour la confection de ces actes, c'est, nous semble-t-il, aller au devant de la suppression d'un grand nombre d'entre eux.

La loi qui apporterait sur ce point une réforme élaborée avec soin serait un grand bienfait ; elle donnerait, en outre, au Crédit Foncier de France, une impulsion puissante dans un avenir prochain, plus puissante que tous les privilèges accordés jusqu'ici à cette institution éminemment utile, mais dont les avantages ne peuvent se produire en dehors des actes complets et revêtus de toutes les solemnités requises ; cette réforme protégerait le public contre sa propre ignorance.

Rétablissement de la clause de voie parée. — Tous les hommes, mêlés au mouvement des affaires, réclament comme un progrès le rétablissement de la clause de voie parée, c'est-à-dire de la clause qui, insérée dans un acte authentique (soit l'acte d'emprunt, soit un acte postérieur), permet au créancier, à l'échéance et après un commandement de payer demeuré infructueux, de faire vendre les immeubles hypothéqués sans observer les formalités prescrites pour les saisies immobilières sur une

mise à prix fixée à l'avance ou à défaut par le poursuivant.

La vente a lieu aux enchères publiques par devant notaire après une publicité que la loi organisera.

Alors que l'on cherche par tous les moyens à diminuer les frais de justice, cette réforme semble s'imposer. Pourquoi en effet exiger un jugement et des frais que l'on peut considérer comme frustratoires, lorsque l'on sait par avance la solution qui s'impose au Tribunal.

Ajoutons qu'aucun abus n'est à craindre. Le débiteur ne courra pas le risque de voir sa propriété vendue à vil prix, en raison de la publicité et des formes qui seront imposées pour la vente.

Cette mesure aura au contraire pour effet de favoriser la propriété foncière, si cruellement atteinte comme on sait, de relever son crédit et de rendre des capitaux à l'agriculture par la certitude qu'aura le créancier d'une réalisation rapide de son gage.

Ajoutons que cette proposition s'appuie sur l'autorité de jurisconsultes tels que Troplong, les deux Dupin, Odilon Barrot Duvergier, etc.

« Il n'y a pas, a dit un magistrat éminent (1),

1. Troplong, président du Sénat, premier président de la Cour de Cassation, *Commentaire du nantissement, du gage et de l'antichrèse*, page 509,

de plus mauvaises ventes que celles qui se font d'autorité de justice ; la vilité du prix n'est que trop ordinaire dans ces sortes de contrats.

« La clause de voie parée m'a toujours semblé parfaitement licite, dégagée d'inconvénient, et utile au débiteur ; un arrêt de la Cour de Cassation rendu, sur les conclusions de M. Dupin, procureur général, a pleinement adopté ce sentiment. Dans l'ancien droit, tout le monde reconnaissait que le débiteur et le créancier pouvaient régler par stipulation les formes de la vente du gage.

« Cependant, un aveugle préjugé s'est élevé contre cette doctrine. On a prétendu que les formalités de l'expropriation forcée sont d'ordre public et que le débiteur ne peut être privé de leur douceur.

« Conçoit-on une idée plus bizarre et plus ridicule que de considérer les formalités de la saisie réelle comme tellement d'ordre public que la volonté libre des parties ne puisse s'en affranchir ? Conçoit-on que celui qui peut vendre son bien sans formalités ne puisse pas stipuler qu'il sera vendu avec certaines formalités qui lui conviennent, et qui, du reste, sont pleinement satisfaisantes pour la raison, le crédit, la bonne foi ?

« Il ne faut pas se le dissimuler, la race des amis du droit strict n'est pas éteinte. Il est encore de

dignes émules d'Appius Claudius, qui voient le droit dans la forme et sacrifient le fond à la tyrannie des solennités. De tous les exemples qu'on en pourrait citer, il n'y en a pas de plus caractéristique que cette passion pour la saisie réelle et cet aveuglement qui empêche de voir que les ventes volontaires avec publicité sont bien plus avantageuses que les ventes sur expropriation, dédales de détails minutieux, sources de chicanes et abîmes de frais. »

L'étude de cette question a fait l'objet d'un projet de loi déposé à la Chambre le 25 novembre 1893 par MM. Dupuy-Dutemps, Georges Leygues, etc. Mais comme tant d'autres projets, celui-ci sommeille dans les cartons des Archives et il est, de plus, combattu énergiquement par les avoués auxquels il menace de faire perdre des bénéfices énormes que leur valent les procédures d'expropriation forcée.

Renvoi des ventes judiciaires devant les notaires.

— Nul n'ignore que, dans beaucoup de tribunaux, il est d'usage de retenir à la barre les ventes judiciaires d'immeubles, ventes de biens de mineurs, expropriation, etc.. Cette mesure a pour but d'assurer des émoluments aux avoués et aux greffiers. Mais nul n'ignore également qu'il y a là un véritable abus. Il est, en effet, notoire que la procédure, nécessitée par le jugement d'adjudication, est de beaucoup plus oné-

reuse que les frais de vente par devant notaire et que comme toujours ce sont les parties qui supportent cette différence de frais. Ajoutons encore que cette façon de procéder exige un temps beaucoup plus considérable pour la réalisation des immeubles.

Et cependant dans la plupart des tribunaux il est d'usage de retenir toutes les ventes, exception faite toutefois pour celles qui sont sans importance en raison du peu de valeur des immeubles ou qui sont si éloignées du chef-lieu d'arrondissement que ce serait causer un préjudice trop évident aux propriétaires des immeubles à vendre.

Quels que soient la bonne volonté et le désir du tribunal de modifier cet usage, il ne peut rien. Il est en effet en présence de ce qu'on appelle « une situation acquise ». Dès qu'il est question de modifier cette situation, les avoués, menacés de perdre une source importante d'émoluments, protestent énergiquement, prétextant qu'ils ont traité sur la garantie morale de l'existence de ces honoraires, comme si les tribunaux n'étaient pas libres de modifier leur façon de faire. Et cependant, le Tribunal s'incline respectueux des intérêts de la corporation des avoués, mais sacrifiant en même temps ceux des justiciables.

Il est temps de mettre fin à cet abus, en imposant par un texte législatif, le renvoi des ventes

judiciaires par devant notaire. Et ce sera dans l'intérêt des parties elles-mêmes, car il est d'expérience que les immeubles atteignent toujours un prix beaucoup plus élevé lorsqu'ils sont vendus par adjudication par devant notaire,

CONCLUSION

Il nous reste à conclure. Nous le ferons très brièvement.

De tout ce qui précède, il se dégage une série de constatations. La cession à prix d'argent des emplois publics soit par l'Etat lui-même et à son profit, soit, sous le couvert de l'Etat, par les titulaires actuels de ces emplois, après avoir été d'une application générale en France, n'existe plus, à l'heure actuelle, qu'à titre tout à fait exceptionnel et pour un nombre très limité de cas. Aucune raison valable ne saurait être donnée pour justifier le rétablissement de ce régime pour les fonctions publiques pour lesquelles il n'est plus présentement en vigueur. Car, nous l'avons vu, il a subi des vicissitudes diverses. Etabli d'abord uniquement et au profit des titulaires de charges publiques, il fonctionna ensuite au profit de l'Etat et devint pour celui-ci un moyen de se procurer des ressources. Supprimé pour tous les emplois, sans distinction, il ne disparut pas, en fait, pour un certain nombre de cas. Et un peu plus tard, cette situation de fait fut légalisée par

un texte, sans qu'il soit possible de discerner bien nettement sous quelles influences ni dans quel but exact cela se produisit. Depuis, les raisons qui avaient fait supprimer ce mode de transmission des offices et de désignation de leurs titulaires ont été reproduites de toutes parts. Elles n'ont rien perdu de leur valeur. Bien au contraire, de nouveaux arguments, que nous avons longuement développés au cours de ce travail, sont venus corroborer ces raisons ; tous ceux qui se sont occupés de la question, avant et depuis la Révolution, politiques, philosophes, moralistes ont été unanimes à condamner cette institution, à tel point qu'il semble aussi impossible de lui trouver un partisan qu'une raison pour la justifier. Elle n'existe dans aucun autre pays ; aucune législation ne présente même rien ni d'analogue, ni d'approchant. Dans certaines régions voisines, soumises à un moment donné à notre influence, et où pour cette raison, ce système de cession des offices existait, il a disparu promptement, dès que notre législation a cessé d'y être appliquée.

Tout le monde, en France, est d'accord pour reconnaître qu'il comporte et entraîne les plus graves inconvénients. Il contredit outrageusement les principes les moins contestés de notre droit public. Il prive l'Etat du droit de choisir librement, en toute indépendance, les titulaires

des emplois pour lesquels il s'applique. Il constitue une anomalie choquante dans notre organisation politique. Il est un obstacle qu'on n'a pu, jusqu'à ce jour, surmonter pour réaliser, en matière judiciaire, des réformes qui s'imposent.

Et malgré qu'il ne paraisse avoir d'autre avantage, d'autre raison d'être que celle qui résulte de ce qu'il est ; malgré cette longue énumération d'inconvénients graves, flagrants et incontestés, il continue à exister. Il ne paraît même pas sérieusement menacé de disparaître à l'heure actuelle. Les diverses propositions faites dans le but de le supprimer, que nous avons étudiées au cours de ce travail, paraissent, en effet, plutôt des manifestations individuelles que des tentatives sérieuses en vue d'une réforme à cet égard.

Qu'on ne vienne pas nous dire que la raison du maintien du régime actuel des offices ministériels réside dans les difficultés qu'il y aurait à le remplacer, ni dans les charges financières qu'entraînerait le rachat. Ces considérations n'ont pas arrêté les Etats voisins quand ils ont voulu le supprimer. Et chez nous, des questions singulièrement plus difficiles, plus compliquées n'ont-elles pas reçu, ces années dernières, des solutions qui, jusqu'à leur application, pouvaient paraître plus hasardées que celles proposées pour la suppression des offices ministériels ?

Tout bien pesé et bien examiné, il nous semble que M. César-Bru a donné l'explication de la persistance, en apparence inexplicable, de cette institution. C'est une raison analogue à celle qui l'a fait établir sous sa forme première, c'est la raison la plus forte qui soit : l'intérêt des bénéficiaires, dont l'influence sociale et politique suffit à faire échec depuis si longtemps à l'intérêt général. On sait avec quelle habileté il parvient à se déguiser. Dans notre matière, il met en avant, pour maintenir le *statu quo*, l'énormité du capital nécessaire pour le rachat, d'une part, et, d'autre part, l'absence d'intérêt qu'a l'Etat à y procéder, en raison des charges nouvelles qui doivent en résulter par la suite.

L'Etat devra, dit-on, déboursier, une première fois, une somme énorme pour rembourser les titulaires actuels et, de plus, il sera dans la nécessité, par la suite, de consacrer annuellement une autre somme pour rétribuer les fonctionnaires chargés d'assurer les services exécutés, à l'heure actuelle, sans qu'il lui en coûte rien, par les officiers ministériels. Ainsi présentée, la question ne paraît pas comporter d'autre solution que celle qui est adoptée. Elle paraît même d'autant plus insoluble que la somme nécessaire pour le rachat ainsi que celle indispensable pour les appointements des fonctionnaires nouveaux étant impossibles à déter-

miner, en l'état actuel des renseignements, on a beau jeu en les exagérant à plaisir, pour faire apparaître la réforme comme irréalisable. Elle aurait pu être réalisée, et avec la plus grande facilité autour de nous, et elle ne pourrait pas l'être chez nous.

Enfin, le changement projeté coûterait non seulement très cher, mais encore, dit-on, il livrerait le public sans défense aux entreprises audacieuses et malhonnêtes des agents d'affaires. Les officiers ministériels ont le monopole de la protection du public contre ces agents. Elle ne saurait être assurée ni par le public lui-même, ni par la seule concurrence comme cela arrive en toute matière, ni même par une législation appropriée, d'une manière aussi efficace et aussi désintéressée qu'elle l'est présentement par les officiers ministériels, propriétaires de leur charge et en possession d'un monopole.

Qui est agent d'affaires ? nous ne le saurions dire au juste. Il semble que ce soit tout individu qui ne peut invoquer, à aucun titre, un droit exclusif à représenter les parties dans un acte ou dans un jugement ou à agir en leur nom. Malgré l'exagération évidente de ces prétendus dangers, nous avons montré qu'il serait facile d'y parer par des mesures législatives diverses, si la nécessité se faisait sentir d'y recourir le cas échéant.

Nous avons aussi établi que, s'il est impossible de chiffrer présentement les sommes nécessaires pour le rachat, elles ne paraissent pas devoir dépasser, dans de notables proportions, celles qui résultent des calculs faits par M. Clemenceau. Quant à celles qui seront nécessaires pour payer les fonctionnaires qui remplaceront les officiers ministériels, il est peut-être encore plus impossible de faire des calculs exacts à cet égard. Mais, quoiqu'il arrive, si on tient compte d'une part des bénéfices actuellement réalisés par les officiers ministériels et d'autre part, des dégrèvements susceptibles d'être obtenus par les réformes que rendra possibles le rachat, il semble — et ce sera notre conclusion — que peu de réformes se soient présentées dans des conditions plus avantageuses et avec une certitude plus grande d'apporter des améliorations certaines, dans les nombreux domaines dans lesquels le rachat ne peut manquer d'avoir un retentissement profond.

VU :

Le Président de la thèse,

ANDRÉ WEISS.

VU :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Les Faits.

CHAPITRE PREMIER. — La vénalité sous l'ancien régime.

§ 1 ^{er} . — Son étendue.	11
§ 2. — Comment elle s'établit et comment elle fut pratiquée.	31
§ 3. — Comment elle fut complétée par l'hérédité.	48

CHAPITRE II. — Suppression de la vénalité sous la Révolution

Greffiers	59
Commissaires-priseurs	62
Avoués	64
Huissiers	69
Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.	71
Agents et courtiers de change	74
Notaires	77

CHAPITRE III. — Rétablissement de la vénalité après la Révolution pour nos offices ministériels.

85

DEUXIÈME PARTIE

Critique du régime de vénalité.

SECTION I

Ses avantages.

CHAPITRE PREMIER. — Ses avantages sous l'ancien régime	105
CHAPITRE II. — Avantages généraux du régime actuel.	114

SECTION II

Inconvénients et dangers de la vénalité.

CHAPITRE PREMIER. — Inconvénients et dangers de la vénalité communs au régime antérieur et au régime actuel	131
CHAPITRE II. — Inconvénients spéciaux au régime actuel	142
CHAPITRE III. — Les opinions sur la vénalité . . .	161

SECTION III

Législations étrangères.

CHAPITRE PREMIER. — Angleterre.	177
CHAPITRE II. — Etats-Unis	184
CHAPITRE III. — Etats scandinaves	188
CHAPITRE IV. — Allemagne.	192
CHAPITRE V. — Autriche-Hongrie.	198

	Pages
CHAPITRE VI. — Russie	201
CHAPITRE VII. — Italie	204
CHAPITRE VIII. — Espagne	207
CHAPITRE IX. — Suisse	210
CHAPITRE X. — Belgique.	214

SECTION IV

Le rachat des offices ministériels en Alsace-Lorraine.

CHAPITRE PREMIER. — Reconnaissance par l'Allema- gne du droit de propriété des offices.	218
CHAPITRE II. — Fixation de l'indemnité.	224
CHAPITRE III. — Paiement de l'indemnité	231
CHAPITRE IV. — Bilan du rachat	238

TROISIÈME PARTIE

Les Réformes.

SECTION I

CHAPITRE UNIQUE. — Tentatives faites à ce jour . . .	241
--	-----

SECTION II

Problème financier.

CHAPITRE PREMIER. — Une indemnité est-elle due ? .	252
CHAPITRE II. — Que doit comprendre cette indemnité et comment elle doit être fixée.	258
CHAPITRE III. — Exposé des résultats probables de l'opération au point de vue financier.	266

	Pages
CHAPITRE IV. — Résultats généraux probables de l'opération. Nécessité pressante de sa réalisation. .	278

SECTION III

Régime proposé.

CHAPITRE PREMIER. — Greffiers, huissiers, commissaires-priseurs.	287
CHAPITRE II. — Avoués et avocats à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat	299
CHAPITRE III. — Notaires	304
CHAPITRE IV. — Renseignements statistiques . . .	311
CHAPITRE V. — Agents de change	320

SECTION IV

Réglementation des agents d'affaires.

CHAPITRE PREMIER. — Sa nécessité et sa légitimité .	326
CHAPITRE II. — Responsabilité des agents d'affaires.	336
CHAPITRE III. — Garanties à exiger des agents d'affaires.	340
CHAPITRE IV. — Réformes accessoires susceptibles d'augmenter les garanties des particuliers. . . .	348
CONCLUSION	355

